Die juristischen Hemmungen der gesetzgebenden Körperschaften in den deutschen Ländern in Bezug auf Gesetzgebung und Verwaltung.

Inaugural-Dissertation

zur

Erlangung der juristischen Doktorwürde

der

Hohen Rechts- und Staatswissenschaftlichen Fakultät

der

Georg-August-Universität

zu Göttingen.

Vorgelegt von

Lina ten Doornkaat-Koolman

Referendar

1926

Die juristischen Hemmungen der gesetzgebenden Körperschaften in den deutschen Ländern in Bezug auf Gesetzgebung und Verwaltung.

Inaugural-Dissertation

zur

Erlangung der juristischen Doktorwürde

der

Hohen Rechts- und Staatswissenschaftlichen Fakultät

der

Georg-August-Universität

zu Göttingen.

Vorgelegt von

Lina ten Doornkaat-Koolman

Referendar

Referent: Herr Geheimer Justizrat Prof. Dr. Schoen.
Tag der mündlichen Prüfung: 30. Juli 1926.

R. UNIV.
BIBLIOTHEEK
LEIDEN

Herrn Geheimen Konsistorialrat Stölting
auf Rittergut Eimbeckhausen (Hannover)
in Verehrung und Dankbarkeit
zugeeignet.

Inhalt.

Seite

I. Benutzte Literatur ..... V—VII

Gebrauchte Abkürzungen VII

II. Einleitung.

§ 1: Die Lehre Montesquieus 1

III. Hauptteil.

§ 2: Allgemeines 6

§ 3: Die Bedeutung der Dreiteilungs- und Gleichgewichtslehre für die demokratische Republik 9

§ 4: Die Gesetzgebung in den deutschen Ländern 9

§ 5: Die Exekutive in den deutschen Ländern 15

§ 6: Das Verhältnis zwischen Legislative und Exekutive 28

§ 7: Ergebnis 38

Benutzte Literatur.

Anschütz: Die Verfassung des Deutschen Reiches vom 11. August 1919.

Archiv für öffentliches Recht.

Berthold: Zweck der Volksabstimmung, ihre rechtliche und politische Lösung in der deutschen Reichsverfassung in der Zschr. f. St. W., Bd. 77, S. 52 ff.

Beyer: Kritische Studien zur Systematisierung der Staatsfunktionen in der Zschr. f. St. W., Bd. 67, S. 421 ff.

v. Blume: Die württembergische Verfassungsgesetzgebung des Jahres 1919 im Jb. ö. R., Bd. 9., S. 171 ff.

v. Blume: Volksvertretung in den Ländern im Hdbch. der Politik, Bd. III. S. 77 ff.

v. Blume: Wesen und Aufgaben der Parlamente im Hdbch. der Politik. Bd. I. S. 336 ff.

Bornhak: Das Zweikammersystem für die deutschen Einzelstaaten. Deutsche Revue, Jahrg. 44, Bd. 2, S. 292 ff.

Bredt: Der Geist der deutschen Reichsverfassung.

Brie: Reichstag und Reichsrat in kritischer und rechtspolitischer Bedeutung.

Curti: Der Weltgang des Referendums. A. ö. R., Bd. 28, S. 1 ff.

Curtius: Über die Einführung von Volksinitiative und Volksreferendum in die neuen Verfassungen der deutschen Staaten. 1919.

Finger: Das Staatsrecht des deutschen Reiches der Verfassung vom 11. August 1919. 1923.

v. Freytag-Loringhoven: Die Weimarer Verfassung in Lehre und Wirklichkeit. 1924.

Fricker: Die Verfassungsurkunde für das Königreich Württemberg vom 25. Sept. 1819, mit dem offiziellen Auslegungsmaterial. Tübingen 1865.

Giese: Die Reichsverfassung vom 11. August 1919. 6. Auflage. 1925.

Gmelin: Die hessische Verfassung und Gesetzgebung von 1920. Jb. ö. R., Bd. 10, S. 301 ff.

Gmelin: Referendum. Handbuch der Politik, Bd. III, S. 71 ff.

Hasbach: Die moderne Demokratie.

Hasbach: Gewaltentrennung, Gewaltenteilung und gemischte Staatsform. Vierteljahrsschrift für Sozial- und Wirtschaftsgeschichte, Bd. 13, S. 562 ff.

Hatschek: Außerpreußisches Landesstaatsrecht. 1926.

Hatschek: Das preußische Verfassungsrecht.

Hatschek: Das Reichsstaatsrecht.

Hatschek: Deutsches und preußisches Staatsrecht.

Hatschek: Englisches Staatsrecht. 1905.

v. Hippel: Die Lehre Montesquieus von der Dreiteilung der Gewalten und der Grad ihrer Verwirklichung in den Verfassungen des deutschen Reiches von 1871 und 1919 und den Verfassungen des preußischen Staates von 1850 und 1920 (ungedruckte Göttinger Dissertation).

Hubrich: Das demokratische Verfassungsrecht des deutschen Reiches. 1921.
Hufnagel: Der waldeckische Staat. A. ö. R. N. F., Bd. 7, S. 194 ff.
Jakobi: Einheitsstaat oder Bundesstaat. 1919.
Jahrbuch des öffentlichen Rechts der Gegenwart.
von Jan: Wahlrecht und Volksabstimmungen. Jb. ö. R., Bd. 10. S. 177 ff.
Jellinek, Georg: Allgemeine Staatslehre. 2. Aufl. 1905.
Koch: Die Neugliederung des Reiches. Hdbch. der Politik, Bd. V, S. 336 ff.
Koellreutter: Das parlamentarische System in den deutschen Landesverfassungen. 1921.
Koellreutter: Die neue staatsrechtliche Gestaltung in Baden. Jb. ö. R., Bd. 9, S. 180 ff.
Koellreutter: Die verfassungsrechtliche Entwicklung in Oldenburg, Braunschweig, Anhalt, Lippe, Schaumburg-Lippe und Waldeck. Jb. ö. R., Bd. 10, S. 409 ff.
Lenel: Über die Reichsverfassung (Rede) Freiburg i. B. 1920.
Loening: Die Verfassung der Freien Stadt Danzig, Jb. ö. R., Bd. 10, S. 439 ff.
Loening: Die Verfassungen des Landes Thüringen.
Lukas: Die organisatorischen Grundlagen der neuen Reichsverfassung. 1920.
Mayer, Otto: A. ö. R., Bd. 43, S. 364. Besprechung von Dr. Fritz Stier-Somlo's „Das Preußische Verfassungsrecht".
Meißner: Das neue Staatsrecht des Reichs und seiner Länder. 1921.
Meuschel: Die Regierungsbildung im deutschen Reich und seinen Ländern nach den Vorschriften der gegenwärtig gültigen Verfassungen. A. ö. R. Bd. 41, S. 1 ff.
Meyer-Anschütz: Lehrbuch des deutschen Staatsrechts. 6. Aufl.
Meyer-Anschütz: Lehrbuch des deutschen Staatsrechts. 7. Aufl.
Montesquieu: De l'esprit des lois, 1. Bd., Genf 1749.
Nawiasky: Bayrisches Verfassungsrecht. 1923.
Perels: Einige Grundgedanken der deutschen und bremischen Verfassung. Vorträge 1924. Hamburg 1925.
Piloty: Die bayrische Verfassung vom 14. August 1919, Jb. ö. R. Bd. 9, S. 129 ff.
Piloty: Die neue preußische Verfassung, A. ö. R. Bd. 40, S. 87 ff.
Piloty: Die Verfassungsurkunde des Freistaates Bayern. 1919.
Preuß: Der Streit um Art. 45 der preußischen Verfassung, D. J. Z., Bd. 30, S. 173.
Preuß: Die Verfassung des Freistaates Preußen, D. J. Z., Bd. 25, S. 793.
Regierungsblatt für Württemberg.
Regierungsblatt für Waldeck.
Ritter: Auf dem Wege zum Volksstaat. 1919.
Rothenbücher: Die Stellung des Ministeriums nach Bayrischem Verfassungsrechte. 1922.
Ruthenberg: Verfassungsgesetze des deutschen Reiches und der deutschen Länder nach dem Stande vom 1. Februar 1926.
Sartorius: Die Entwicklung des öffentlichen Rechts in Württemberg in den Jahren 1920—1924, Jb. ö. R., Bd. 13, S. 375 ff.
Schanze: Die Landesregierung und ihr verfassungsrechtliches Verhältnis zum Landtage, A. ö. R., Bd. 42, S. 257 ff.
Schelcher: Das parlamentarische System, A. ö. R., Bd. 41, S. 257 ff.
Schelcher: Die Verfassung des Freistaates Sachsen, Jb. ö. R., Bd. 10, S. 285 ff.

Schollenberger: Das Bundesstaatsrecht der Schweiz. 1902.

Stier-Somlo: Das preußische Verfassungsrecht. 1922.

Stier-Somlo: Die Dreiteilung der Gewalten. Hdbch. d. Politik, Bd. 1, S. 216 ff.

Stier-Somlo: Die Lehre von der Gewaltenteilung und die neuen deutschen Verfassungen. Zschr. f. St. W., Jahrgang 77, S. 1 ff.

Stier-Somlo: Die Verfassung des deutschen Reiches vom 11. Aug. 1919. 2. Aufl. 1920.

Stier-Somlo: Die verfassungsmäßigen Rechte des preußischen Staatsrates und die Folgen ihrer Nichtbeachtung. A. ö. R., Bd. 42, S. 129 ff.

Stier-Somle: Reichs- und Landesstaatsrecht. 1924.

Wahle: Das Finanzwesen in der Verfassung des Freistaates Sachsen. Fischers Zeitschrift für Praxis und Gesetzgebung der Verwaltung. Bd. 52, S. 201 ff.

Waldecker; Die Verfassung des Freistaates Preußen vom 30. November 1920. 1921.

Wenzel: Die neuen mecklenburgischen Verfassungen. Jb. ö. R., Bd. 10, S. 321 ff.

Wenzel: Juristische Grundprobleme. Bd. 1. 1920.

Wittmayer: Die Weimarer Reichsverfassung. 1922.

Woelker: Die Verfassung des Freistaates Sachsen. 1921.

Zeitschrift für öffentliches Recht.

Zehnter: Die badische Verfassung vom 21. März 1919 nebst den Nebengesetzen. 1921.

*

Gebrauchte Abkürzungen:

A. ö. R. ..... Archiv für öffentliches Recht.
D. J. Z. ..... Deutsche Juristenzeitung.
Hdbch. der Politik ... Handbuch der Politik.
Jb. ö. R. ..... Jahrbuch des öffentlichen Rechts der Gegenwart.
R. V. ..... Reichsverfassung.
V. U. ..... Verfassungsurkunde.
Zschrf. St. W. ..... Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft.

*

Digitized by the Internet Archive
in 2026

https://archive.org/details/IA41548122_0090

I. Einleitung.

§ 1.

Die Lehre Montesquieu's.

In seinem bekannten Werke „De l'esprit des lois" geht Montesquieu davon aus, daß es für alle Staaten die wichtigste Aufgabe sei, sich selbst zu erhalten, daß daneben aber jeder Staat noch seine besondere Aufgabe habe[1]). Für den einen, wie z. B. Sparta, hätte sie im Kriegführen bestanden, Marseille habe sich dem Handel, die Rhodier der Schiffahrt gewidmet. Eine Nation aber, und das ist nach Montesquieu die englische,, habe die Sicherung der politischen Freiheit sich als Ziel gesetzt. Im Anschluß daran gibt er dann seine berühmte Lehre von der Gewaltentrennung und der Gewaltenbalancierung; denn nur so erscheine die politische Freiheit gesichert.

In jedem Staate finden wir drei Gewalten, nämlich die gesetzgebende, die vollziehende und die richterliche Gewalt.

Montesquieu stellt die Forderung auf, daß diese drei Gewalten einander neben- und nicht untergeordnet seien. Denn wäre die Rechtsprechung und Gesetzgebung in einer Hand vereinigt, so wäre die Macht über das Leben und die Freiheit der Bürger Willkür; denn der Richter würde zugleich Gesetzgeber sein. Wären aber Rechtsprechung und Vollziehung in einer Hand, so würde der Richter die Gewalt eines Unterdrückers haben. Alles aber würde verloren sein, wenn ein und derselbe Mensch oder eine und dieselbe Körperschaft, mag sie nun aus Fürsten, dem Adel oder aus dem Volk zusammengesetzt sein, alle drei Gewalten in sich vereinigte[2]). Die richterliche Gewalt ist nicht weiter zu betrachten, sie steht den anderen Gewalten ganz selbständig gegenüber, da die Rechtsprechung überall von unabhängigen Richtern, die nur dem Gesetz unterworfen sind, ausgeübt wird. Es bleiben also nur die Gesetzgebung und die Exekutive in ihrer Beziehung zu einander zu betrachten.

Montesquieu will die gesetzgebende Gewalt durch das Volk ausgeübt wissen. Die Gesamtheit des Volkes besteht aber nicht nur aus

[1]) Montesquieu a a. O. S. 241
[2]) Montesquieu a. a. O. S. 243

der breiten Masse, vielmehr ragen aus ihr immer Leute hervor, für welche die allgemeine Freiheit Sklaverei bedeuten würde, und welche deshalb durchaus kein Interesse haben, sie zu verteidigen. Deshalb soll ihr Anteil an der Gesetzgebung verhältnismäßig erweitert werden. Das kann erreicht werden, wenn sie eine Körperschaft bilden, die das Recht hat, die Unternehmungen des Volkes aufzuhalten, wie umgekehrt das Volk die ihrigen[1]). So will Montesquieu alle Kräfte heranziehen und für den Staat nutzbar machen. Es kann für diesen auch nur von Vorteil sein, wenn eine zu Experimenten geneigte Gesetzgebung der breiten Masse, welche selbst dabei nichts zu verlieren hat, durch ein Oberhaus, das naturgemäß ein Interesse an der Erhaltung des Bestehenden hat, gehemmt wird, wie es auch umgekehrt nur nützlich sein kann, wenn das, oft zu sehr einem gesunden Fortschritt abgeneigte Oberhaus nicht ausschlaggebend ist. So wird, indem das Oberhaus für das Unterhaus ein Gegengewicht bildet, die Gewähr einer nicht überstürzten, aber gesunden Fortentwicklung gegeben.

An die Spitze der Exekutive stellt Montesquieu das Staatsoberhaupt, den Monarchen; denn da die vollziehende Gewalt oft ein sofortiges, augenblickliches Handeln erfordert, so wird sie besser durch einen als wie durch mehrere verwaltet, während hingegen die Legislative oft besser durch mehrere als durch einen ausgeübt wird[2]).

Die Dreiteilungs- und Gleichgewichtslehre ist nicht zuerst von Montesquieu aufgestellt worden. Vor ihm schon haben Richard Temple 1660 und dann John Locke und Bolingbroke diese Lehre behandelt. Von letzterem übernahm er sie, dieser war es auch, der auf Montesquieu einwirkte[3]). Die Gleichgewichtslehre aber hat sich aus der schon seit Aristoteles vorgetragenen Lehre von den besonderen Vorzügen der gemischten Monarchie entwickelt. So ist Montesquieu nicht der erste gewesen, welcher erkannte, daß alle Staatsgewalt in diese drei Funktionen zerfällt. Neu aber ist seine Forderung, daß diese verschiedenen Gewalten verschiedenen Personen oder Körperschaften übertragen werden sollen. So soll die Exekutive nicht von der gesetzgebenden Körperschaft ausgeübt werden, ja nicht einmal, wenn ein Monarch nicht vorhanden ist, von einzelnen Mitgliedern derselben; denn auch in diesem Falle würden beide Gewalten vereinigt sein, weil dann dieselben Personen manchmal oder auch immer teil an der einen und an der anderen hätten[4]).

Um die Freiheit der Bürger zu wahren, ist es unbedingt notwendig, zu verhindern, daß die eine oder die andere der Gewalten

[1]) Montesquieu a. a. O. S. 249
[2]) Montesquieu a. a. O. S. 250
[3]) Vergl. Hatschek, Engl. Staatsrecht, S. 19 ff
[4]) Montesquieu, a. a. O. S. 251 u. 245

die Macht allein an sich reißt. Sie müssen deshalb sich gegenseitig in einem bestimmten Gleichgewicht erhalten.

Die Gesetzgebung ist die Funktion der Legislative, und diese soll sie ständig ausüben, d. h. kein anderer kann Gesetze erlassen. Wenn sie aber unumschränkt Gesetze erlassen kann, so wird sie despotisch werden; denn sie könnte jede andere Gewalt sich unterordnen und dadurch vernichten. Es ist deshalb notwendig, daß die Exekutive sie aufhalten und hindern kann.

Umgekehrt aber ist es nicht notwendig, daß die Legislative die Exekutive aufhalten kann. Denn die Funktion der letzteren findet ihre Begrenzung durch ihre Eigenart, und außerdem handelt es sich fast immer nur um augenblickliche Angelegenheiten[1]). Wohl aber muß sie das Recht haben, zu prüfen, auf welche Weise die Gesetze, die sie erlassen hat, vollzogen werden. Aber wie auch immer diese Prüfung ausfällt, so darf sie doch nie selbst ein Mitglied der Exekutive aburteilen, denn dann würde es keine Freiheit mehr geben und die gesetzgebende Körperschaft tyrannisch werden. Aber es ist notwendig, den Schuldigen zur Rechenschaft zu ziehen.

Indem nur die Legislative Recht setzen kann, bleibt sie in ihrer Funktion durchaus selbständig; das hindert auch nicht die Prohibitivgewalt, die der Exekutive ihr gegenüber zu geben ist; denn niemand kann ihr Vorschriften über den Inhalt der zu erlassenden Gesetze machen, erst nachdem die Gesetze beschlossen sind, kann die Exekutive eingreifen.

So wird die Selbständigkeit sowohl der Legislative als auch der Exekutive gewahrt, und doch das für die gedeihliche Fortentwicklung des Staates notwendige Gleichgewicht unter ihnen hergestellt.

Man könnte annehmen, daß, indem Legislative und Exekutive so einander die Wage halten, sie notwendigerweise zur Untätigkeit gezwungen seien. Da sie aber von außen durch die notwendige Bewegung der Dinge immer und immer wieder einen Anstoß erhalten, so sind sie zum Tätigwerden gezwungen[2]).

Obgleich die Erhebung der Steuern, Abgaben usw. zur Verwaltung gehört — denn ohne Geldmittel fehlt der Exekutive jede Möglichkeit zur Betätigung —, so beschließt darüber doch die Legislative. Die Exekutive braucht nur ihre Zustimmung zu geben, denn andernfalls würde sie für den wichtigsten Teil der Gesetzgebung zur Legislative werden[2]).

Wenn aber die Legislative die Einnahmen und Ausgaben nicht jährlich, sondern für immer bewilligen würde, so läuft sie Gefahr, ihre

[1]) Montesquieu a. a. O. S. 253
[2]) Montesquieu a. a. O. S. 257

Freiheit zu verlieren, weil dann die Exekutive nicht mehr von ihr abhängig sein würde[1]). Denn es ist gleichgültig, ob man ein Recht, wenn man es dauernd ausüben kann, als eigenes oder fremdes besitzt.

Montesquieu hat seine Lehre, unter Hinweis auf die englische Verfassung dargestellt, da nach seiner Meinung England den höchsten Grad der politischen Freiheit erreicht habe. Die in der englischen Verfassung vorhandenen Gedanken stammen seiner Ansicht nach von den Germanen, was er aus Tacitus' Germania schließt. Es ist Montesquieu vorgeworfen worden, daß er die englischen Zustände falsch aufgefaßt habe[2]). Dem gegenüber ist zu betonen, daß es ihm weniger auf eine richtige Darstellung der englischen Zustände als auf die Darstellung seiner Ideen ankam. England sollte ein Beispiel für seine Lehre sein. Sagt er doch selbst zum Schlusse des berühmten sechsten Kapitels des elften Buches, daß es ihm nicht darauf angekommen sei zu untersuchen, ob die Engländer auch wirklich diese Freiheit genössen.[3]).

Das Prinzip der Gewaltenteilung und Gewaltenbalancierung ist von fast allen Staaten angenommen, aber nirgends streng durchgeführt worden[4]). Die Erringung politischer Freiheit schwebte den Völkern im 19. Jahrhundert als Ziel vor, und so konnte es nicht ausbleiben, daß die Lehre Montesquieus überall Beachtung fand. Aber es hat ihr auch nicht an Gegnern gefehlt, die geltend machten, daß eine scharfe Durchführung derselben notwendigerweise zur Auflösung des Staates in drei juristische Personen führen müsse[5]). Interessant ist, daß Montesquieu selber sagt, daß, da er selber glaube, daß der Exzeß, selbst der Vernunft, nicht immer wünschenswert sei, und daß die Menschen sich fast immer besser dem Mittelmäßigen als wie dem Extremen anpassen, er nicht behaupten wolle, daß diejenigen, welche nur eine mäßige politische Freiheit besitzen, schlechter daran wären als die, welche die äußerste politische Freiheit haben[6]).

Eine strikte Durchführung der Lehre Montesquieus ist aber praktisch auch gar nicht möglich. Überall wird sie berücksichtigt, jedoch überall verschieden, hier mehr, dort weniger, denn die Bedürfnisse der verschiedenen Nationen und die Zeiten sind zu verschieden und wechselnd. Auch mit dem Prinzip der Volkssouveränität läßt sich eine strikte Durchführung nicht vereinigen, da das souveräne Volk nicht nur die Gesetzgebung ausübt, sondern durch Einführung der parlamentari-

---

[1]) Montesquieu a. a. O. S. 257
[2]) Vgl. Stier-Somlo, Reichs- und Landesstaatsrecht, S. 72
[3]) Montesquieu a. a. O. S. 259
[4]) Stier-Somlo. Das preußische Verfassungsrecht, S. 55 und derselbe im Handbuch der Politik, Band 1, S. 217, ferner Ritter a. a. O. S. 10
[5]) So Kant, angeführt v. Stier-Somlo im Reichs- und Landesstaatsrecht, S. 73 und von Georg Jellinek a. a. O. S. 485
[6]) Montesquieu a. a. O. S. 259

schen Regierungsweise durch seine Repräsentanten auch einen bestimmenden Einfluß auf die Exekutive gewinnen will. Sieht man aber von einer strikten Durchführung ab und bedenkt weiter, daß, obwohl das Volk alle Staatsgewalt in sich vereinigt, es doch als solches nicht dauernd tätig sein kann, sondern in der Ausübung derselben auf Organe angewiesen ist, so wird klar, daß die Anwendung der Dreiteilungs- und Gleichgewichtslehre auch durch das Prinzip der Volkssouveränität nicht ausgeschlossen wird[1]).

[1]) Derselben Ansicht v. Hippel a. a. O. S. 29

II. Hauptteil.

§ 2.

Allgemeines.

Seit November 1918 ist das Deutsche Reich eine Republik, in welcher Träger der Souveränität das Volk ist. Art. 1 R. V. Das Volk als solches kann aber nicht in allen Angelegenheiten selbst handeln, deshalb wird die Staatsgewalt durch die Organe des Reiches ausgeübt. Art 5. R. V. Nur im Volksentscheid, im Volksbegehren und bei den Wahlen betätigt das Volk sich selbst. Da der Reichstag berufen ist, das Volk zu vertreten, das Volk aber, wenn es souverän sein soll, durch seine Repräsentanten einen Einfluß auf die Exekutive haben muß, so bestimmt Art. 54 R. V., daß der Reichskanzler und die Reichsminister zu ihrer Amtsführung des Vertrauens des Reichstages bedürfen, und daß sie zurücktreten müssen, wenn der Reichstag es ihnen entzieht. Damit ist die parlamentarische Regierungsweise eingeführt.

Das Deutsche Reich ist kein Einheitsstaat, sondern ein Bundesstaat; es setzt sich aus den deutschen Ländern zusammen. Die Länder haben ihre Eigenstaatlichkeit behalten, denn sie üben ihre Befugnisse kraft ihres eigenen angestammten, also nicht vom Reiche abgeleiteten Rechtes aus[1]), und würden, wie von Blume anführt, sofort als Staaten restlos wieder in die Erscheinung treten, wenn das Reich je zerfallen sollte[2]).

Doch gibt die neue Reichsverfassung dem Reich ein bedeutend größeres Übergewicht über die einzelnen Länder als wie es unter der alten Reichsverfassung der Fall war. Nach der letzteren hatten die Länder die Freiheit, ihre Staatsform selbst zu bestimmen, und tatsächlich fanden sich neben den konstitutionellen Monarchien die ständische mecklenburgische Monarchie und die drei Stadtrepubliken

[1]) Vers. M. Hatschek, Deutsches und Preußisches Staatsrecht, Band I, S. 67. Lukas, a. a. O., S. 20. Hubrich, a. a. O., S. 22. Stier-Somlo, Reichs- und Landesstaatsrecht, S. 335. Meißner, a. a. O., S. 26. A. M. ist Jacobi, a. a. O. S. 17. Wittmayer, a. a. O., S. 154 ff. Freytag-Loringhoven, a. a. O., S. 39, während Wenzel, Juristische Grundprobleme, S. 335 die deutschen Länder auf der Grenze zwischen Staat und Nichtstaat stehen läßt.

[2]) Von Blume, im Handbuch der Politik, Band III, S. 77.

Hamburg, Bremen, Lübeck. Der Zusammenhang zwischen Reich und Gliedstaaten ist ein viel engerer geworden. Einmal sind die Zuständigkeiten des Reiches auf Kosten der Länder erweitert worden, es hat viele Gebiete an sich gezogen, deren Regelung früher den Ländern überlassen war. Von wesentlicher Bedeutung aber ist es, daß die neue Reichsverfassung in Artikel 17 den Ländern ihre Staatsform vorschreibt. Dadurch soll die Homogenität zwischen Reich und Ländern gewährleistet werden.

Art. 17 Abs. 1 R. V. schreibt vor, daß jedes Land eine freistaatliche Verfassung haben muß, und daß die Landesregierung des Vertrauens der Volksvertretung bedarf. Damit ist für alle Gliedstaaten nicht nur die Staatsform der Republik, sondern zugleich die Einführung der parlamentarischen Regierungsweise vorgeschrieben. Ferner wird bestimmt, daß die Wahl der Volksvertretung von allen reichsdeutschen Männern und Frauen nach den Grundsätzen der Verhältniswahl erfolgen soll. Damit ist als Staatsform für die Länder die demokratische Republik vorgeschrieben.

Innerhalb dieser Grenzen aber können die Länder ihre Verfassung nach freiem Belieben gestalten . So steht es ihnen frei, das Wahlalter zu bestimmen, es ist ihnen das Zweikammersystem nicht verwehrt.

Und in der Tat weisen die einzelnen Landesverfassungen unter einander mancherlei Verschiedenheiten auf; und demgemäß ist auch die Dreiteilungs- und Gleichgewichtslehre Montesquieus in ihnen auf verschiedene Art und Weise berücksichtigt worden.

Eine Sonderstellung nimmt Waldeck ein. Dort gilt noch die alte Verfassung von 1852, soweit sie nicht durch die Notverfassung vom 15. April 1919[1]) aufgehoben worden ist. In Waldeck bestand seit 1867 der merkwürdige Zustand, daß die innere Staatsverwaltung durch Preußen geführt wurde, der Fürst nur noch wenige Hoheitsrechte behielt u. a. das Zustimmungsrecht zu den Gesetzen. Er hatte sich aber verpflichten müssen, von diesem Recht keinen der preußischen Verwaltung hinderlichen Gebrauch zu machen. Es war dies die Folge davon, daß Waldeck die Matrikularbeiträge nicht aufbringen konnte, und deshalb gezwungen war, mit Preußen den sogen. Akzessionsvertrag zu schließen. Dieser wurde 1887 erneuert. Waldeck geriet in immer größere Abhängigkeit von Preußen, da seine Einnahmen nicht zur Deckung der Kosten der Verwaltung ausreichten, und Preußen einen immer größeren Zuschuß gewähren mußte. So blieb es bis 1918. Nach der Staatsumwälzung sollte eine verfassunggebende

[1]) Reg. Bl. 1919, S. 157.

Versammlung den Anschluß von Waldeck-Pyrmont an Preußen durchführen. Da sie aber vorzeitig aufgelöst wurde, kam es nicht dazu.

Der Akzessionsvertrag ist heute noch gültig. Nach § 3 der Notverfassung werden nur die den ehemaligen Fürsten zustehenden Staatshoheitsrechte einem Landesausschuß übertragen; die anderen stehen auch jetzt noch Preußen, d. h. jetzt dem preußischen Staatsministerium zu. Dieses hat sogar das Recht, die waldeckische Landesversammlung aufzulösen,[1]) so im Wahlgesetz vom 15. März 1922 mit Bezug auf die jetzige Landesvertretung ausdrücklich gesagt. Nur der Landesausschuß bedarf des Vertrauens der Volksvertretung. Dieses Prinzip gegenüber der preußischen Staatsregierung, welche die innere Staatsverwaltung führt, durchzuführen, ist natürlich unmöglich, sodaß in Waldeck in Wirklichkeit das für alle Länder in Art. 17, Abs. 1 geforderte parlamentarische Regierungssystem fehlt. Da Waldeck praktisch seine Regierung durch das Ministerium eines fremden Staates führen läßt, welches von seiner Volksvertretung nicht zur Verantwortung gezogen werden kann, und auf das es ohne Einfluß ist, so haben wir hier ein staatsrechtliches Gebilde, welches einen eigenen Willen zum Handeln und daher staatliche Unabhängigkeit nicht mehr besitzt, weder nach innen noch nach außen. Eine endgültige Verfassung, welche klare Verhältnisse schaffte, ist noch nicht erschienen. In der folgenden Darstellung ist deshalb Waldeck nicht berücksichtigt worden.

Wohl aber ist Danzig einbezogen worden. Wenn es auch auf Grund des Versailler Friedensvertrages aus dem deutschen Staatsverbande ausscheiden mußte, so ist es doch urdeutsches Land, welches, wie wir hoffen, zu gegebener Zeit dem Reiche wieder angegliedert werden wird.

Danzig ist, wie die anderen deutschen Länder auch, ein Freistaat, V. U. Art. 1; in dem die Staatsgewalt vom Volke ausgeht. Es hat auch die Staatsform der demokratischen Republik; denn Art. 8 V. U. schreibt vor, daß die Abgeordneten nach den Grundsätzen der Verhältniswahl in allgemeiner, gleicher, unmittelbarer und geheimer Wahl zu wählen sind. Die Landesregierung wird hier durch einen Senat gebildet. Seine Mitglieder sind zum Teil hauptamtlich, z. T. nebenamtlich tätig. Hier finden wir nun die Abweichung, daß nur die Senatoren im Hauptamte des Vertrauens der Volksvertretung bedürfen, das parlamentarische Regierungssystem also nicht ganz rein durchgeführt ist.

[1]) So Hufnagel, a. a. O., S. 203. Die Angaben über Waldeck stützen sich in der Hauptsache auf die Ausführungen Hufnagels.

§ 3.

Die Bedeutung der Dreiteilungs- und Gleichgewichtslehre für die demokratische Republik.

Wenn auch, ebenso wie im Reich, das Volk in allen Ländern alleiniger Träger der Staatsgewalt sein soll, so kann es diese doch nicht immer und überall selbst ausüben. Vielmehr ist es darauf angewiesen, die einzelnen Funktionen Organen anzuvertrauen, welche an seiner Statt handeln. Die von diesen auszuübenden Funktionen aber betreffen die Gesetzgebung, die Vollziehung und die Rechtsprechung, so daß auch hier wieder eine Dreiteilung der Gewalten vorhanden ist. Um dem Volke den größtmöglichsten Anteil an der Ausübung der Staatsgewalt zu sichern, ist das parlamentarische Regierungssystem, welches eine Abhängigkeit der exekutiven Gewalt von der legislativen bedingt, eingeführt worden. Aber trotzdem oder richtiger gerade deshalb ist es nötig, daß Legislative und Exekutive, soweit es irgend möglich ist, einander die Wage halten, damit die politische Freiheit des einzelnen gewährleistet und das Volk nicht von seinen eignen Organen geknechtet und unterdrückt wird.

In Erkenntnis davon ist auch in allen Landesverfassungen die Dreiteilungs- und Gleichgewichtslehre Montesquieus berücksichtigt worden.

§ 4.

Die Gesetzgebung in den deutschen Ländern.

Die Gesetzgebung wird in den Ländern regelmäßig durch die Parlamente ausgeübt. Diese bestehen überall aus nur einer Kammer, das Zweikammersystem ist in keinem Lande eingeführt worden. So fehlt es innerhalb der Parlamente an dem von Montesquieu auch hier geforderten Gleichgewicht. Denn die Abgeordneten, die vom Volke gewählt werden, sind Repräsentanten der Masse, so daß die in jedem Volke vorhandene kleine Oberschicht nur durch sie mit repräsentiert wird. Da aber naturgemäß die Interessen dieser in einer anderen Richtung als die der großen Masse liegen, so befindet sie sich im Nachteile gegenüber den anderen Volksgenossen. Sie aber ist gerade für das geistige und wirtschaftliche Leben des Volkes von größter Bedeutung, und es besteht die Gefahr, daß wertvolle Kräfte dem Lande verloren gehen oder nicht zur Auswirkung kommen können. In der Gesetzgebung aber fehlt es dadurch an dem retardierenden Element.

Nur Preußen hat in dem Staatsrat eine Art erste Kammer geschaffen[1]). Gedacht ist er vom Verfassungsgesetzgeber nicht als erste Kammer. Man wollte auch in Preußen unbedingt am Einkammersystem festhalten. Er ist aber zweifellos zu dem Zwecke geschaffen worden, um einen Parlamentsabsolutismus zu verhindern[2]). Er ist aber nicht Staatsoberhaupt, denn ihm fehlen wichtige Funktionen desselben, so die Vertretung des Staates nach außen, die Verkündung der Gesetze, das Begnadigungsrecht, die Ernennung der unmittelbaren Staatsbeamten, das Notverordnungsrecht. Dies alles steht dem Staatsministerium zu (V. U. Art. 49; 61; 54; 52; 55), welches die vollziehende Gewalt ausübt. Seine Bestimmung ist es, ein retardierendes Element in der Gesetzgebung zu bilden, so ist seine Stellung kaum anders als die einer ersten Kammer aufzufassen. Er soll die Interessen der Provinzen als solcher vertreten V. U. Art. 31. Für seine Eigenschaft als eine Art erster Kammer spricht auch, daß bei ihm, wie bei einer parlamentarischen Körperschaft, Parteibetrieb herrscht und Fraktionen anerkannt werden, auch besteht für die Mitglieder kein imperatives Mandat. V. U. Art. 34; die Mitglieder genießen Immunität V. U. Art. 35; seine Verhandlungen sind öffentlich V. U. Art. 39; alles wie bei einem Parlament. Die Mitglieder werden von den Provinziallandtagen nach den Grundsätzen der Verhältniswahl gewählt, und zwar jedesmal sofort nach der Neuwahl der einzelnen Provinziallandtage. So haben wir Partialerneuerung, so daß der Staatsrat Kontinuität besitzt. Da er nach den Grundsätzen der Verhältniswahl gewählt wird, seine Mitglieder nicht geborene Vertreter der Provinzen sind, so hat es sich in der Praxis ergeben, daß er ähnlich wie der Landtag mehr Vertreter der Parteiinteressen als der Interessen der einzelnen Provinzen ist.

Der Staatsrat kann nicht selbst Gesetze beschließen, seine Mitwirkung an der Gesetzgebung beschränkt sich auf die Gesetzesinitiative. Er ist nur berechtigt, Gesetzesvorschläge durch das Staatsministerium an den Landtag zu bringen.

Die Volksvertretung hat in fast allen Ländern das Selbstversammlungsrecht, in Preußen V. U. Art. 17 (4); Thüringen V. U. § 12 und Mecklenburg-Schwerin V. U. § 32 aber nicht nach der Neuwahl, sondern nur für die Tagungen; Lübeck hat seiner Bürgerschaft das Selbstversammlungsrecht nicht gegeben. Ein Selbstauflösungsrecht aber sehen nur die Verfassungen von Preußen, Art. 14, Bayern § 31, Sachsen Art. 9, Abs. 1, Thüringen § 16, Mecklenburg-Schwerin § 30, Abs. 2, Mecklenburg-Strelitz § 21, Oldenburg § 55, Hamburg Art. 14,

[1]) So Hatschek, Dt. u. Pr. Staatsrecht, S. 712, anderer Ansicht Stier-Somlo, das preuß. Verfassungsrecht, S. 144, vergl. auch Waldecker, a. a. O., S. 90.
[2]) Vergl. Stier-Somlo, im A. ö. R., Bd. 42, S, 150.

Satz 1, Bremen § 17, Satz 1, Braunschweig Art. 24, Satz 1 vor. Überall wird für die Gültigkeit des Beschlusses zur Auflösung eine qualifizierte Stimmenmehrheit gefordert.

In besonderen Fällen wird die Gesetzgebung durch das Volk direkt ausgeübt. Das ist zur Verwirklichung des Prinzips der Volkssouveränität notwendig. Es muß der von ihm gewählten Volksvertretung übergeordnet sein und auch ihr gegenüber seinen Willen durchsetzen können. Wäre das nicht der Fall, dann wäre es nur während der Zeit, die zwischen der Auflösung des alten und dem Zusammentritt des neuen Parlaments liegt, souverän. Es übt sein Gesetzgebungsrecht im Volksentscheid und durch Volksbegehren aus.

Der Volksentscheid kann obligatorisch oder fakultativ sein. Bei strenger Durchführung des Prinzips der Volkssouveränität müßte er wenigstens für die Verfassungsgesetzgebung obligatorisch sein, denn sie ist das Grundgesetz, welches für das ganze Staatsleben richtunggebend ist. Aber nur in Baden V. U. § 23 Abs. 1 und in Hessen V. U. Art. 13, Satz 2, ist dies der Fall; in Hessen ist jedoch die Einschränkung gemacht, daß eine Volksabstimmung sich erübrigt, wenn der Landtag das verfassungsändernde Gesetz mit einer Mehrheit von $^{8}/_{10}$ Stimmen beschlossen hat. In allen anderen Ländern ist der Volksentscheid nur fakultativ.

Das Volksbegehren geht von einem Bruchteil des Volkes aus. Es kann sich gegen vom Landtag bereits beschlossene, aber noch nicht verkündete Gesetze richten, also ein kassierendes sein. Oder aber es ist ein initiierendes.

In allen Ländern wird jetzt die Vorlage eines ausgearbeiteten Gesetzentwurfes verlangt. Wird dieser nicht unverändert vom Landtag angenommen, so muß er dem Volksentscheid unterbreitet werden. Württemberg machte anfangs eine Ausnahme, indem V. U. § 44 bestimmt, daß alle durch Volksbegehren eingebrachte Gesetzesvorschläge dem Volke zur Abstimmung vorzulegen seien, und der Landtag nur die Annahme oder Ablehnung empfehlen könnte. Der beim Staatsministerium eingebrachte Vorschlag brauchte auch nicht formuliert zu sein. Es genügte eine bloße Anregung, dem Staatsministerium blieb es überlassen, einen entsprechenden Gesetzentwurf auszuarbeiten. Das ist durch Gesetz vom 9. August 1923 Art. 17 (2) [1]) geändert worden. Schon beim Zulassungsantrag ist jetzt ein ausgearbeiteter Gesetzentwurf vorzulegen. Wird dieser unverändert angenommen, findet keine Volksabstimmung mehr statt. Damit ist Württemberg jetzt auch in Übereinstimmung mit den anderen Ländern.

[1]) Reg.-Bl. 1923, S. 345.

Gegenstand des Volksbegehrens kann auch die Einberufung des Landtages sein. Von den deutschen Ländern lassen aber nur Baden V. U. § 45, Satz 3 und Bayern § 10, Abs. 1 Ziffer 3 dies zu.

Viel wichtiger als ein Recht zur Einberufung des Landtages ist das, ihn aufzulösen; denn dieses gibt dem Volke die Möglichkeit, einen Parlamentsabsolutismus unmöglich zu machen. Daher bestimmen auch alle Verfassungen, mit Ausnahme der von Hamburg und Lübeck, daß ein Volksbegehren auch auf Auflösung des Parlamentes gerichtet werden kann, und daß im Volksentscheid darüber zu beschließen ist.

Das Haushaltsgesetz nimmt überall eine Sonderstellung ein. Das Flüssigmachen der Geldmittel und ihre Verausgabung sind Verwaltungsmaßnahmen. Das Ministerium, das mitten in den laufenden Geschäften steht, und in ständiger Fühlungnahme mit den ausführenden Stellen ist, hat den besten Überblick darüber, welche Ausgaben notwendig sind, und wie und wo sie am besten zu beschaffen sind. Deshalb stellt es auch den Haushaltsplan zusammen. In ihm müssen alle Einnahmen und Ausgaben erscheinen. Dieser Voranschlag wird nun dem Parlamente zur Beschlußfassung vorgelegt, denn bei der Wichtigkeit, welche die Finanzverwaltung für den Staat und auch für den einzelnen hat, wird der Haushaltsplan durch Gesetz festgestellt, und ist die Bewilligung der erforderlichen Geldmittel dem Parlamente vorbehalten. Der Haushaltsplan ist in der Regel jährlich aufzustellen, die erforderlichen Geldmittel sind in der Regel jährlich zu bewilligen. Die jährliche Bewilligung sichert der Legislative die Selbständigkeit neben der Exekutive und ein Übergewicht über sie. Das hat schon Montesquieu erkannt, wenn er sagt, daß, wenn die Legislative die Staatsgelder ein für allemal bewilligen würde, sie Gefahr liefe, ihre Freiheit zu verlieren, da dann die Exekutive nur noch von sich abhinge, wenn man ein solches Recht für immer inne habe, so sei es gleichgültig, ob man es aus eigenem oder fremdem Recht besäße[1]). Da die gesetzgebende Gewalt die Gesetze zu erlassen hat, welche die Grundlage für das Staatsleben bilden, diese also auch für die Funktionen der Rechtsprechung und Exekutive richtunggebend sind, sie also dadurch über beiden stehen, so ist es nicht eine Verletzung der Rechte der Exekutive, wenn von vornherein verfassungsmäßig bestimmt wird, daß der Haushalt durch das Etatsgesetz festzustellen ist[2]). Erst wenn das Parlament zugestimmt hat, und damit das Etatsgesetz zustande gekommen ist, wird es rechtswirksam.

Das Etatsgesetz ist nur ein Gesetz in formellem Sinne, denn es enthält keine materiellen Rechtsnormen. Es schafft nicht objektives

[1]) Montesquieu, a. a. O., S. 257.
[2]) So auch Stier-Somlo, Zschr. f. St. W., Band 77, S. 12.

Recht, sondern nur subjektive Rechte und Pflichten für Landtag und Ministerium, indem ersterer jetzt die erforderlichen Gelder bewilligen, letzteres sie dem Haushaltsplan gemäß verwenden muß. Sein Inhalt ist also eine Vereinbarung zwischen dem Landtag und dem Ministerium über den im Laufe des folgenden Jahres erforderlich werdenden Geldbedarf und über seine Deckung. Das finden wir auch im Mecklenburg-Strelitzschen Landesgrundgesetz V. U. § 50 klar ausgedrückt, wenn es heißt: „Der Landtag hat die Verpflichtung für die Deckung des gesetzlich feststehenden und zwischen Staatsministerium und Landschaft zu vereinbarenden Staatsbedarfs durch Bewilligung der erforderlichen Mittel zu sorgen." Hatschek bezeichnet das Etatsgesetz in Bezug auf seinen Inhalt daher als parlamentarisches Rechtsgeschäft[1]). Halten wir fest, daß das Etatsgesetz nur ein Gesetz im formellen Sinne ist, so folgt daraus, daß es auch keine Rechtsnormen enthalten darf, daß also Vorschriften, durch welche ein Gesetz erlassen, abgeändert oder aufgehoben wird, mit ihm nicht verbunden werden dürfen[2]). Das sogen. Bepackungsverbot ist ausdrücklich aber nur in der preußischen V. U. Art. 63 (3) Absatz 2 und in der sächsischen V. U. Art. 42 (3), Satz 2 ausgesprochen worden.

Eine Reihe von Gesetzen ist dem Volksentscheid oder auch nur dem Volksbegehren entzogen. In allen Ländern sind es die Finanzgesetze, die eine besondere Behandlung erfahren, ferner fallen Abgabengesetze, Besoldungsordnungen, Steuergesetze darunter; in Bayern V. U. § 77 Abs. 1, außerdem noch die Ausführungsgesetze zu Reichsgesetzen, Einrichtung von Behörden, Grenzregelungen und Staatsverträge. Baden V. U. § 23 Abs. 3, Bayern V. U. § 77 Absatz 1 Ziff. 6 und Württemberg V. U. § 42 (2) nehmen auch solche Gesetze, welche der Landtag für dringlich erklärt hat, von der Volksentscheidung aus, wobei es in Bayern und Württemberg dem Ermessen des Landtages überlassen bleibt, welche Gesetze er als dringlich bezeichnen will. Baden hingegen bestimmt, daß nur solche dringlichen Gesetze von der Volksabstimmung auszuschließen sind, bei welchen es sich um Gesetze zur Erhaltung des öffentlichen Friedens, der öffentlichen Gesundheit, Sicherheit und Ordnung handelt. In Hamburg V. U. Art. 57 ist Voraussetzung, daß Bürgerschaft und Senat beide das Gesetz für dringlich erklären. Anhalt V. U. § 9 Abs. 2, Braunschweig V. U. Art. 41 Abs. 3, Lippe V. U. Art. 10 (5), Mecklenburg-Strelitz V. U. § 32 Abs. 2, Oldenburg V. U. § 65, Abs. 2, Preußen V. U. Art. 6 (3), Sachsen V. U. Art. 37, Schaumburg-Lippe V. U. § 10, Abs. 5 erklären nur das Volksbegehren in diesen Ge-

1) Hatschek, Außerpreußisches Landesstaatsrecht, S. 361.
2) Derselben Ansicht Hatschek, außerpreußisches Landesstaatsrecht, S. 382.

setzen für unzulässig. Lübeck kennt überhaupt kein Volksbegehren. Ein Volksentscheid ist hier also wohl möglich, aber die Initiative dazu darf nicht vom Volke sondern nur vom Ministerium ausgehen. Bremen V. U. § 4, Abs. 2 und 4 trifft noch die weitere Einschränkung, daß ein Volksentscheid über Einzelheiten des Haushaltsplanes oder einer Besoldungsordnung unzulässig ist, eine Abstimmung über sie kann also nur im ganzen erfolgen. Hessen nimmt eine Teilung vor, indem V. U. Artikel 14 bestimmt, daß Gesetze über Steuern und sonstige Auflagen, sowie Besoldungsgesetze nur auf Beschluß des Gesamtministeriums der Volksabstimmung unterworfen werden können, das Finanzgesetz und der Staatsvoranschlag aber überhaupt nicht. Die übrigen Länder d. h. Baden V. U. § 23 Abs. 3, Bayern V. U. § 77 Abs. 1, Hamburg V. U. Art. 58, Abs. 3, Mecklenburg-Schwerin V. U. § 46, Thüringen V. U. § 26 und Württemberg V. U. § 45 schließen den Volksentscheid in Finanzfragen ganz aus.

Diese Einschränkung des Volksbegehrens und des Volksentscheides bedeutet ein Abweichen von dem Prinzip der Volkssouveränität. Es ist dies aber durchaus notwendig. Die Behandlung von Finanzfragen insbesondere erfordert gründliche Sachkenntnisse, die naturgemäß dem Einzelnen abgehen. Der Durchschnittsstimmberechtigte ist nicht imstande, die Tragweite solcher Gesetze zu übersehen und anders als von seinem persönlichen Standpunkte aus zu beurteilen. Einer Erhöhung der Steuerlasten wird er sich stets abgeneigt zeigen, Mehrausgaben, von denen er glaubt, daß sie ihm oder seinem Kreise zugute kommen, wird er ohne weiteres zustimmen.

Bei Ausübung seiner Souveränität handelt das Volk aber nicht als Einheit, sondern die größte Stimmenzahl bestimmt über die kleinere, und die Minderheit hat sich zu fügen. In Wirklichkeit läuft es immer auf einen Kampf der Parteien um die Vormachtstellung und Herrschaft hinaus, weshalb jede für ihren Vorschlag möglichst viele Stimmen zu erhalten versucht. Statt einer ruhigen und sachlichen Auseinandersetzung der zur Entscheidung stehenden Fragen finden wir daher oft nur einen Appell an die niedrigsten Instinkte der Masse, um die Wähler zur Abgabe ihrer Stimme in der bestimmten Richtung zu bestimmen. Nicht die Intelligenz, sondern das ziffernmäßige Übergewicht der Wähler ist ausschlaggebend. Zum Aufrühren der niedrigsten Instinkte aber geben gerade Abstimmungen über Geldangelegenheiten am leichtesten Veranlassung. Diese wach zu rufen bedeutet immer eine Gefahr für den Bestand eines Staates und dieses muß deshalb vermieden werden. Wenn es sich um Lebensfragen handelt, hat trotz der Annahme des Prinzips der Volkssouveränität, diese Souveränität Einschränkungen zu erfahren. Bayern nimmt

wie oben schon angeführt die Ausführungsgesetze zu Reichsgesetzen, außerdem auch noch Grenzregelungen und Staatsverträge von der Volksentscheidung aus (V. U. § 77, Abs. 1, Ziffer 5, 2, und 3).

Bei Grenzregelungen handelt es sich um kleine Gebiete. Nur die hier lebende Grenzbevölkerung wird im wesentlichen davon betroffen, für das große Ganze sind sie nur von untergeordneter Bedeutung, der es nicht entsprechen würde, wenn für sie der umständliche Apparat der Volksentscheidungen in Bewegung gesetzt werden würde.

Um so wichtiger aber können Staatsverträge für ein Volk werden. Da diese auch oft Rechtssätze enthalten, so wäre es an sich gerechtfertigt wenn das Volk unmittelbar über sie entscheiden könnte. Aber die Verhandlungen und der Abschluß von solchen Verträgen erfordert Leichtigkeit und Schnelligkeit des Verkehrs und häufig auch im Staatsinteresse Geheimhaltung der Verhandlungen und des Inhalts. Das alles aber würde unmöglich gemacht werden, wenn auch Staatsverträge dem Volke zur Entscheidung vorgelegt werden könnten.

§ 5.

Die Exekutive in den deutschen Ländern.

Die Spitze der Exekutive bildet in allen Ländern das Ministerium. In keinem Lande gibt es ein persönliches Staatsoberhaupt, das unabhängig neben dem Parlamente stände. Ob man dabei lediglich dem Vorbilde Preußens folgte, welches, um Reibungen mit dem Reichspräsidenten zu vermeiden, auf die Bestellung eines eigenen Staatspräsidenten verzichtete, oder ob die Erwägung, daß durch die Einsetzung eines Staatshauptes der Einfluß der Parteien geschwächt wird, da ein Staatsoberhaupt mehr oder weniger von der Parteipolitik losgelöst ist[1]), maßgebend war, kann dahingestellt bleiben. So fehlt es in allen Ländern an einem Organ, welches, über den Parteien stehend, der Volksvertretung vollkommen selbständig und unabhängig gegenüber steht.

Nur Preußen hat den Versuch gemacht, in der Schaffung des Staatsrates einen Ersatz für das Fehlen eines persönlichen Staatshauptes zu geben. Er ist aber mehr, wie oben ausgeführt ist, eine Art erste Kammer. Wenn er auch an der Verwaltung beteiligt ist — z. B. ist er über die Führung der Staatsgeschäfte auf dem laufenden zu halten; es ist ihm vor Einbringung von Gesetzesvorlagen durch das Staatsministerium Gelegenheit zur gutachtlichen Äußerung zu geben; er kann selbst Gesetzesvorlagen durch das Staatsministerium an den

[1]) Nawiasky, a. a. O., S. 77.

Landtag bringen, V. U. Art. 40; es steht ihm ein Einspruch gegen vom Landtage beschlossene Gesetze zu V. U. Art. 42 — so fehlen ihm doch wichtige Funktionen eines Staatshauptes. Nicht er, sondern das Staatsministerium hat die Gesetze zu verkünden. V. U. Art. 61, das Staatsministerium vertritt den Staat nach außen V. U. Art. 49; dieses ernennt die unmittelbaren Staatsbeamten V. U. Art. 52, dieses übt das Recht der Begnadigung aus, V. U. Art. 54, ihm steht das Notverordnungsrecht zu. V. U. Art. 55. So wird auch in Preußen die Spitze der Exekutive durch das Ministerium gebildet.

Die Ministerien führen in einigen Ländern die Bezeichnung Staatsministerium, so in Anhalt, Braunschweig, Baden, den beiden Mecklenburg, Oldenburg, Preußen, Thüringen und Württemberg; in Bayern, Hessen und Sachsen die Bezeichnung Gesamtministerium; in Lippe Landespräsidium, in Schaumburg-Lippe Landesregierung; in den drei Hansestädten und Danzig heißen sie Senat. An ihrer Spitze steht regelmäßig ein Präsident, welcher die Amtsbezeichnung Ministerpräsident führt. In Württemberg, Baden und Hessen hat man ihm in Ermangelung eines wirklichen Staatsoberhauptes den Titel Staatspräsident gegeben, in Rücksicht darauf, daß er den Staat nach außen zu vertreten hat. Außer seinem Titel hat er aber nichts, was die Stellung eines wirklichen Staatspräsidenten ausmacht. In den drei Hansestädten führt der Präsident den Titel Erster Bürgermeister. In Braunschweig, Mecklenburg-Strelitz, Lippe und Schaumburg-Lippe fehlt ein Präsident ganz.

In allen Ländern wird das Ministerium von der Volksvertretung bestellt. Dort, wo kein Präsident vorhanden ist, werden sämtliche Minister vom Landtage gewählt. In Anhalt V. U. § 28 Abs. 1, und § 31 Abs. 3, Bremen V. U. § 33 Abs. 2 und § 45 Abs. 2, Hamburg V. U. Art. 34, und 41, Abs. 1, Lübeck V. U. Art. 7, und 12, Abs. 1, Thüringen V. U. § 35 und 45, Abs. 1, wählt die Volksvertretung sämtliche Minister, und diese wählen dann aus ihrer Mitte den Präsidenten. In anderen Ländern wählt der Landtag nur den Ministerpräsidenten, dieser schlägt dann die übrigen Minister vor, so ist es in Bayern V. U. § 58, Abs. 1, und Oldenburg V. U. § 40 Abs. 1. In Hessen V. U. Art. 37, Abs. 3 wird auch nur der Staatspräsident gewählt; er beruft die anderen Minister, diese Berufung aber bedarf der Bestätigung durch den Landtag. In Preußen V. U. Art. 45, Sachsen V. U. Art. 26, Abs. 2, und Württemberg V. U. § 27 (2) kann der Präsident seine Mitarbeiter ganz unabhängig von einer Mitwirkung durch den Landtag berufen. Da das Kabinett aber überall des Vertrauens der Volksvertretung bedarf, so ist er in seiner Auswahl doch nicht ganz frei, er kann nur solche Männer wählen, welche das Vertrauen des Landtages besitzen.

Der Forderung Montesquieus, daß Mitglieder der einen Körperschaft nicht zugleich der anderen angehören dürfen, wird nur Anhalt V. U. § 29, Oldenburg V. U. § 40, Abs. 4, Lippe V. U. Art. 27 und Schaumburg-Lippe V. U. § 30, Abs. 1, gerecht. Bremen V. U. § 44, Hamburg V. U. Art. 10 und Mecklenburg-Schwerin V. U. § 53, Abs. 1 gestatten sogar ausdrücklich, daß Mitglieder des Senats bezw. des Staatsministeriums gleichzeitig der Bürgerschaft bezw. dem Landtag angehören dürfen. Die anderen Verfassungen schweigen darüber.

Über die Amtsdauer der Ministerien bestimmen manche Verfassungen nichts. In Anhalt V. U. § 30, Bayern V. U. § 65, Abs. 5, Lippe V. U. Art. 26, Sachsen V. U., Art. 26, Abs. 3, und Württemberg V. U. § 27, (3) ist die Amtszeit gleich der Wahlzeit des die Regierung bestellenden Landtages. In Schaumburg-Lippe V. U. § 29 werden die beamteten Mitglieder auf Lebenszeit, die nichtbeamteten für die Wahlzeit bestellt; in Danzig V. U. § 25 die im Hauptamt tätigen Senatoren auf 4 Jahre, die im Nebenamt tätigen Senatoren auf unbestimmte Zeit gewählt. In Baden V. U. § 53, Abs. 1, Braunschweig V. U., Art. 33, Abs. 1, Hessen V. U., Art. 38, Abs. 3, Mecklenburg-Schwerin V. U. § 53, Abs. 1, Satz 4 und Württemberg V. U. § 28 kann das Ministerium jederzeit abberufen werden. Bremen V. U. § 35, Abs. 2, und Lübeck V. U., Art. 7, Abs. 2, wählen die Senatsmitglieder auf unbestimmte Zeit, so daß hier nur die Entziehung des Vertrauens einen Grund zum Ausscheiden aus dem Amte bildet. Auch in Preußen V. U. Art. 45 wird der Ministerpräsident, der die übrigen Staatsminister zu ernennen hat, auf unbestimmte Zeit gewählt[1]). In Sachsen V. U., Art. 27, Abs. 5, bedingt der Rücktritt des Ministerpräsidenten die Neubildung des Ministeriums. Eine vorzeitige Beendigung der Amtsdauer kann in denjenigen Ländern ohne Entziehen des Vertrauens stattfinden, die dem Landtage das Recht geben, die Abberufung des Gesamtministeriums oder einzelner Minister zu verlangen oder selbst vorzunehmen. Es ist dies in Württemberg V. U. § 28, Baden V. U. § 53, Mecklenburg-Schwerin V. U. § 53, Abs. 1, Braunschweig V. U., Art. 33, Abs. 1, und Hessen V. U., Art. 38, Abs. 3 der Fall.

Infolge des parlamentarischen Regierungssystems zwingt die Entziehung des Vertrauens die Ministerien aller Länder zum Rücktritt. Sie geschieht entweder dem Gesamtministerium als solchem gegenüber, oder nur einzelne Minister werden davon betroffen, die dann allein zurücktreten müssen. Dieselbe Wirkung hat es, wenn das Ministerium in seiner Gesamtheit oder ein einzelner Minister die Vertrauensfrage stellt.

[1]) Vergl. dazu Preuß., D. J. Z., Band 30, S. 173.

In allen Ländern bilden die Ministerien ein Kollegium. Doch ist das Kollegialitätsprinzip nicht ganz rein durchgeführt. Überall wird jedem Minister ein bestimmter Geschäftskreis zur selbständigen Verwaltung zugewiesen und diesen hat er selbständig unter eigener Verantwortung zu leiten. In Bremen V. U. § 51 beauftragt der Senat entweder einzelne seiner Mitglieder oder ständige Ausschüsse aus seiner Mitte.

Dort, wo ein Ministerpräsident vorhanden ist, sind diesem besondere Befugnisse zuerteilt. So hat er in Hessen V. U., Art. 41, und Württemberg V. U. § 32 die Vertretung des Staates nach außen allein; doch bedarf er zum Abschluß von Staatsverträgen in Hessen der Zustimmung des Gesamtministeriums, in Württemberg der des Gesamtministeriums und des Landtages, in Mecklenburg-Schwerin V. U. § 55 und Thüringen V. U. § 45 hat der Ministerpräsident die Vertretung des Staates nur dann, wenn die Angelegenheit nicht zum Geschäftskreis eines Fachministers gehört. In Oldenburg V. U. § 42, Abs. 3 ist jeder Staatsminister für sich allein zur Vertretung des Staates berechtigt, nur bedürfen Staatsverträge, Gesetze, Verordnungen und Landtagsvorlagen der Unterschrift des Ministerpräsidenten oder seines Stellvertreters, und wenigstens eines Staatsministers. In manchen Ländern führt der Ministerpräsident im Staatsministerium den Vorsitz und gibt bei Stimmengleichheit den Ausschlag. So in Bayern V. U. § 62, Abs. 2, Baden V. U. § 55, Mecklenburg-Schwerin V. U. § 55, Oldenburg V. U. § 42, Hamburg Art. 38, Abs. 2, Sachsen V. U., Art. 25, und Danzig Art. 37, Abs. 1. In Preußen V. U., Art. 47 (1) führt er nur den Vorsitz.

Nur in zwei Ländern: Preußen V. U. Art. 46 und Sachsen V. U. Art. 29 hat er auch die Richtlinien der Politik zu bestimmen. Die übrigen Minister sind gezwungen, ihre Geschäfte im Rahmen derselben zu führen, aber nur in Sachsen hat er das Recht, die einzelnen Minister zu entlassen. Darum könnte er auch nur in Sachsen die Verantwortung dafür tragen, daß die Richtlinien auch von den Ministern eingehalten werden. Die Preußische Verfassung Art. 46 bestimmt aber auch ausdrücklich, daß der Präsident für die Einhaltung der Richtlinien in der Politik verantwortlich sein soll, gibt ihm aber kein Mittel in die Hand, von sich aus die Durchführung seitens der Minister zu erzwingen, falls einer von ihnen abweichen sollte.

Außer Sachsen gibt nur Württemberg V. U. § 27 Abs. 2 dem Ministerpräsidenten die Befugnis, die übrigen Minister zu entlassen.

Soweit einem Ministerpräsidenten nicht besondere Befugnisse gegeben sind und soweit es sich nicht um Angelegenheiten handelt, die ausschließlich in den selbständig zu verwaltenden Geschäftsbereich der

Minister fallen, handelt das Ministerium als Kollegium; insbesondere übt es als solches die ihm gegenüber dem Landtage in Bezug auf die Gesetzgebung zustehenden Rechte aus.

Dem Ministerium obliegt die gesamte Staatsleitung. Da ein Staatshaupt nicht vorhanden ist, hat es auch die Funktionen der Regierung, welche ein Zusammenwirken der obersten Verfassungsorgane und der Zentralstellen im Staate sichern. Im übrigen umfaßt die Tätigkeit der Ministerien die Vertretung des Staates gegenüber dem Reich und den Ländern, wozu auch die Ernennung der Mitglieder für den Reichsrat gehört, und die Vertretung der Länder gegenüber fremden Staaten, soweit nach Art. 78 R. V. noch Raum dafür ist. Staatsverträge können z. T. selbständig von den Ministerien abgeschlossen werden, nur soweit sie sich auf die Gesetzgebung beziehen, bedürfen sie immer der Beschlußfassung durch den Landtag. In Bayern V. U. § 50, Braunschweig V. U. Art. 33, Abs. 3, Lippe V. U. Art. 23, Mecklenburg-Schwerin V. U. § 49, Schaumburg-Lippe V. U. § 32, Abs. 2 und Württemberg V. U. § 32 Satz 2 bedürfen alle Staatsverträge der Zustimmung des Landtages; in Hamburg V. U. Art. 45, Satz 2 der Beschlußfassung durch die Bürgerschaft und in Baden V. U. § 29 Abs. 3, Hessen V. U. Art. 7, Abs. 2, Mecklenburg-Strelitz V. U. § 36 der Gesetzesform.

Ferner obliegt dem Ministerium die innere Verwaltung, die Ernennung der Beamten, die Vollziehung der Gesetze, die Ausfertigung und Verkündung derselben Nur in Bayern wird zu letzteren die Mitwirkung des Landtagspräsidenten gefordert, V. U. § 62, Abs. 1.

In Notfällen geben alle Verfassungen mit Ausnahme von Lippe den Ministerien ein Notverordnungsrecht. Bremen erwähnt es nicht ausdrücklich. Hier dürfte es aber auch wohl nicht in V. U. § 60 Abs. 1 enthalten sein, welcher dem Senat die Leitung und Oberaufsicht in allen Staatsangelegenheiten sowie die vollziehende Gewalt überhaupt, aber nur nach Maßgabe der Verfassung zuerteilt. Bayern V. U. § 64 und § 61 Ziff. 7, Satz 2 und Baden V. U. § 56, Abs. 2 gehen sogar so weit, dem Gesamtministerium die Befugnis zu geben, u. U. die verfassungsmäßigen Grundrechte ganz oder teilweise außer Kraft zu setzen, wohingegen Braunschweig V. U. Art. 40, Hessen V. U. Art. 9, Mecklenburg-Strelitz V. U. § 35, Oldenburg V. U. § 37, Preußen V. U. Art. 55, Schaumburg-Lippe V. U. § 46, Thüringen V. U. § 38, und Württemberg V. U. § 46 ausdrücklich bestimmen, daß die Notverordnungen der Verfassung nicht zuwider laufen dürfen. Die anderen Verfassungen schweigen darüber. In Hamburg V. U. Art. 31, Mecklenburg-Strelitz V. U. § 35, Preußen V. U. Art. 55, und Schaumburg-Lippe V. U. § 46 ist vorher der Landtagsausschuß zu hören. In Sach-

sen ist dies nur Sollvorschrift. In allen Ländern bedürfen die Notverordnungen aber der nachherigen Genehmigung durch den Landtag. Im Falle sie verweigert wird, sind sie aufzuheben.

Ferner hat das Staatsministerium in allen Ländern, mit Ausnahme von Baden, ein Gesetzesvorschlagsrecht, und das Recht und die Pflicht, an den Landtagssitzungen teilzunehmen. Die Minister müssen jederzeit gehört werden, können also in die Debatte eingreifen. Indem sie so ihrer Ansicht Gehör verschaffen können, können sie auf den Inhalt der Gesetze Einfluß gewinnen. Hindern können sie damit allerdings das Zustandekommen eines Gesetzes nicht; denn es ist gänzlich in das Belieben des Parlamentes gestellt, ob es überhaupt und wenn, in wieweit es die Vorschläge des Ministeriums berücksichtigen will.

Montesquieu hält es nicht für notwendig, daß die Exekutive überhaupt ein Gesetzesvorschlagsrecht habe oder auch nur in die Debatte eintreten könne, da sie die gefaßten Beschlüsse ja immer mißbilligen und zurückweisen könne. In einigen Republiken des Altertums, wo das Volk in seiner Gesamtheit über die Angelegenheiten beraten habe, sei es wohl angebracht gewesen, da ohne das die Beschlüsse unklar gewesen sein würden[1]). Da heute die Parlamente nicht aus Fachleuten, sondern aus Vertretern des Volkes, die allen Berufskreisen und Ständen angehören, zusammengesetzt sind, die Kompliziertheit des heutigen Lebens aber eine sehr sorgfältige Gesetzgebung erfordert, allein schon die Formulierung der Gesetze, wenn sie präzis, eindeutig und frei von Unklarheiten sein soll, gute Fachkenntnisse voraussetzt, so liegt es ähnlich wie in den Republiken des Altertums. Dazu kommt, daß die Exekutive in den deutschen Ländern nicht selbständig das Zustandekommen der Gesetze hindern kann. Deshalb ist diese, den Ministerien gegebene Mitwirkung bei der Gesetzgebung auch im Montesquieuschen Sinne, notwendig.

Sachsen räumt seinem Ministerium eine noch weitergehende Teilnahme an der Gesetzgebung ein. Nach Artikel 34 V. U. werden alle Gesetzentwürfe, soweit sie nicht vom Gesamtministerium selbst eingebracht werden, diesem vom Landtage zur Prüfung überwiesen. Es kann sie verändert oder unverändert dem Landtage wieder vorlegen. Der Landtag ist nicht gezwungen, die Abänderungen anzunehmen, er behält volle Freiheit in seiner Entschließung. Er kann aber auf diese Weise die größere Fachkenntnis des Ministeriums zum besten der Gesetzgebung nutzbar machen.

Die von Montesquieu geforderte Prohibitivgewalt steht den Kabinetten nicht unmittelbar zu. Trägt ein Ministerium Bedenken, ein vom Landtag beschlossenes Gesetz zu verkünden, so kann es Ein-

[1]) Montesquieu, a. a. O., S. 256.

spruch erheben, das Volk durch Herbeiführung des Volksentscheides zum Schiedsrichter zwischen sich und dem Landtag anrufen. Allein also hat die Regierung nicht die Möglichkeit, das Zustandekommen eines Gesetzes zu verhindern. Sie kann mit ihrer Ansicht nur durchdringen, wenn das Volk sich im Volksentscheid auf ihre Seite stellt.

In den meisten Ländern ist bestimmt, daß, falls das Ministerium Bedenken trägt, ein vom Landtag beschlossenes Gesetz zu verkünden, es dieses dem Landtag zu nochmaliger Beschlußfassung zurückgeben muß, bevor es den Volksentscheid herbeiführt. Beharrt auch dann noch der Landtag bei seinem Beschluß, so muß es entweder das Gesetz verkünden, oder aber es kann den Volksentscheid herbeiführen. Einige Verfassungen schreiben für die zweite Beschlußfassung eine qualifizierte Mehrheit vor, so Anhalt V. U. § 42, Hamburg V. U. Art. 53, Schaumburg-Lippe V. U. § 44. Wird die qualifizierte Mehrheit nicht erreicht, so gilt das Gesetz in Anhalt und Schaumburg-Lippe als abgelehnt. Der Landtag kann es aber dennoch durchbringen, wenn er es dem Volksentscheid unterbreitet und dieser zustimmend ausfällt. In Hamburg hingegen darf der Senat den Volksentscheid nicht anrufen, wenn der erneute Beschluß mit der für Verfassungsänderungen vorgeschriebenen Mehrheit gefaßt ist. Mecklenburg-Schwerin V. U. § 44, Abs. 2 u. 3 stellt es in das Belieben des Ministeriums, ob es sofort einen Volksentscheid herbeiführen oder zuvor das beanstandete Gesetz dem Landtag zu nochmaliger Beschlußfassung zurückgeben will. In Mecklenburg-Strelitz V. U. § 22, Abs. 2 hat der Volksentscheid die Folge, daß der Teil, gegen den entschieden ist, zurücktreten muß. Die anderen Länder lassen diese Folge nicht eintreten, da nicht anzunehmen ist, daß, wenn über eine Frage eine Meinungsverschiedenheit besteht, der unterlegene Teil nun notwendigerweise in allen Fragen nicht mehr mit dem Volkswillen übereinstimme. In Bremen V. U. § 4, Abs. 4 ist das Recht zur Herbeiführung des Volksentscheides dem Senat sehr verkümmert. Wenn die Bürgerschaft bei der zweiten Beschlußfassung bei dem zuerst gefaßten Beschluß beharrt, so kann er nur dann den Volksentscheid herbeiführen, wenn ein Drittel der gesetzlichen Mitgliederzahl der Bürgerschaft ihre Zustimmung dazu gibt. Für Verfassungsänderungen gilt dies unbeschränkt, bei sonstigen Beschlüssen nur, wenn der erneute Beschluß nicht mit der geforderten Mehrheit von zwei Dritteln bei Anwesenheit von zwei Dritteln der gesetzlichen Mitgliederzahl zustande gekommen ist.

In wenigen Verfassungen — so Bayern V. U. § 77, Abs. 2; Hessen V. U. Art. 13, Abs. 1; Mecklenburg-Strelitz V. U. § 22, Abs. 1; Württemberg V. U. § 43 (1) — ist eine Rückgabe des beanstandeten Gesetzes vor Herbeiführung des Volksentscheides nicht vorgesehen.

Nur in Braunschweig V. U. Art. 39 ist der Exekutive das Recht zur Herbeiführung des Volksentscheides versagt. Sie kann das beanstandete Gesetz dem Landtag nur zur erneuten Beschlußfassung zurückgeben. Bei dieser behält es dann sein Bewenden.

In Preußen steht das Einspruchsrecht nicht dem Staatsministerium, sondern dem Staatsrat zu, V. U. Art. 42, woraufhin das Gesetz dann dem Landtage zur nochmaligen Beschlußfassung vorgelegt wird. Zum Zustandekommen des Gesetzes ist Zweidrittelmehrheit erforderlich, wird nur die einfache Mehrheit erreicht, ist der Beschluß hinfällig. Will der Landtag dennoch das Gesetz durchbringen, so kann er zur Bestätigung den Volksentscheid herbeiführen. Der Staatsrat aber kann einen Volksentscheid nicht veranlassen.

Wenn die Regierung sich in Bezug auf den Erlaß, die Änderung oder die Aufhebung eines Gesetzes in Gegensatz zur Volksvertretung stellt, und den Volksentscheid herbeiführt, so könnte das leicht zur Folge haben, daß diese ihr das Vertrauen entzieht und damit ihren Rücktritt veranlaßt. Zwar wird der Volksentscheid, wenn das Verfahren einmal in Gang gebracht ist, dadurch nicht verhindert[1]). Wenn aber das Volk im Entscheid zu Gunsten des Ministeriums entscheidet, so haben wir die eigenartige Erscheinung, daß dieses trotzdem dem Landtag weichen muß, der Landtag aber, dessen Willen mit dem Volkswillen nicht übereinstimmte, bleibt und wählt nun wieder ein Ministerium nach seinem Ermessen. Dem beugen nur wenige Landesverfassungen durch die Bestimmung vor, daß, sobald das Gesamtministerium die Herbeiführung des Volksentscheides beschlossen hat, dem Gesamtministerium oder auch einzelnen Ministern ein Mißtrauensvotum nicht erteilt, ihr Rücktritt nicht veranlaßt werden darf. So in Bremen V. U. § 53, Abs. 2, Sachsen V. U. Art. 27, Abs. 3, Anhalt V. U. § 11, Abs. 3. Die Bremer Verfassung sagt ausdrücklich, daß dem Senat nur wegen der zur Entscheidung stehenden Frage das Vertrauen nicht entzogen werden darf. Daraus ist zu schließen, daß dies wegen anderer Fragen also auch während des Schwebens des Volksentscheides zulässig ist. Ist der Volksentscheid zu Gunsten des Senates ausgefallen, so darf nur eine neugewählte Bürgerschaft wegen derselben Frage dem Senat das Vertrauen entziehen.

Bei allen Gesetzen aber, die dem Volksentscheid entzogen sind, fehlt der Exekutive die Möglichkeit, ihr Zustandekommen zu verhindern. Der Umfang derselben ist, wie wir gesehen haben, in den verschiedenen Ländern verschieden. Dort, wo auch die Finanzgesetze und der Haushaltsplan dem Volksentscheid entzogen sind, würde die Exekutive einer Beschlußfassung der Legislative auf Erhöhung der Aus-

[1]) Ebenso Rothenbücher, a. a. O., S. 12.

gaben, womöglich ohne gleichzeitig für die Deckung zu sorgen, machtlos gegenüberstehen; wenn nicht in fast allen Landesverfassungen den Ministerien Befugnisse gegeben wären, mit deren Hilfe sie einer Erhöhung oder einer Neueinstellung von Ausgaben seitens der gesetzgebenden Körperschaft entgegentreten könnten.

Einige Länder gehen so weit, dem Ministerium ein absolutes Veto einzuräumen. Der Landtag darf hier Einnahmen und Ausgaben, welche im Entwurf nicht vorgesehen sind, ohne Zustimmung des Ministeriums nicht in den Haushaltsplan einsetzen und die Einnahme- und Ausgabeposten nicht erhöhen. Tut er es dennoch, so sind die Ansätze nur in der vom Ministerium genehmigten Höhe gültig, ohne daß der Landtag die Möglichkeit hätte, durch eine nochmalige Beschlußfassung seinen Willen durchsetzen zu können. Anhalt V. U. § 46, Lippe V. U. Art. 48, und Schaumburg-Lippe V. U. § 50, Abs. 1, geben ihrer Regierung ein solches absolutes Vetorecht. In einigen Ländern bezieht sich die erforderliche Zustimmung nur auf die Ausgaben, nicht auch auf die Einnahmen. So Mecklenburg-Schwerin V. U. § 79, Abs. 4, ferner in Bremen V. U. § 63, Abs. 2, wo aber die Zustimmung der Finanzdeputation genügend ist. Hier hat die Finanzdeputation überhaupt Anträge, welche eine Verminderung der Einnahmen oder eine Vermehrung der Ausgaben zur Folge haben können, zu begutachten. Hat die Bürgerschaft einen entsprechenden Beschluß gefaßt, ohne daß ein Gutachten der Finanzdeputation vorlag, so muß die nachträgliche Begutachtung derselben eingeholt werden. Erhebt sie Bedenken, so hat die Bürgerschaft nochmals Stellung zu nehmen. Ein im Widerspruch mit dem Gutachten der Finanzdeputation gefaßter Beschluß bedarf der Mehrheit der gesetzlichen Mitgliederzahl der Bürgerschaft, V. U. § 62, Abs. 4.

Preußen V. U. Art. 42 (4), hat die Besonderheit, daß die Zustimmung nicht vom Staatsministerium, sondern vom Staatsrat zu erfolgen hat, daß der Beschluß des Landtages trotz verweigerter Zustimmung wirksam wird, soweit er mit dem Vorschlag oder der Bewilligung seitens des Staatsministeriums übereinstimmt. Weniger weitgehende Rechte räumen Bayern V. U. § 81, Hamburg V. U. Art. 63, Abs. 3, Thüringen V. U. § 56, Württemberg V. U. § 49, ihren Staatsministerien ein. Beschlüsse des Landtages, welche eine Erhöhung der Ausgaben des Haushaltsplanes oder die Einstellung neuer Ausgaben bewirken, sind auf Verlangen des Ministeriums erneut zu beraten. Der vom Landtag zuerst gefaßte Beschluß behält nur dann Gültigkeit, wenn er durch eine qualifizierte Mehrheit bestätigt wird. Dabei darf die zweite Beratung ohne Zustimmung des Ministeriums nicht vor Ablauf von 14 Tagen stattfinden. Dadurch

soll eine nochmalige gründliche Vorbereitung erreicht werden. Eine sofortige Neuberatung würde in fast allen Fällen dasselbe Ergebnis wie die erste Abstimmung erbringen. In Hamburg V. U. Art. 63, Abs. 3, beträgt diese Frist nur sechs Tage. Hier bezieht sich das Einspruchsrecht des Senats auch auf Einnahmen und Ausgaben außerhalb des Haushaltsplanes. Er kann seinen Einspruch aber nur unter Darlegung der Gründe erheben.

Wird der erste Beschluß des Landtages durch die zweite Beschlußfassung bestätigt, so muß das Ministerium sich fügen. Es kann den Volksentscheid nicht anrufen, da in allen diesen Ländern die Finanzgesetze ihm nicht unterliegen.

Anders ist es in Sachsen. Auch hier steht dem Gesamtministerium ein Einspruchsrecht zu. Aber für die wiederholte Beschlußfassung ist zur Bestätigung nicht eine qualifizierte Mehrheit notwendig, sondern die einfache Mehrheit genügt dazu, V. U. Art. 43. Dafür aber kann das Gesamtministerium, wenn es bei seiner abweichenden Meinung beharren will, den Staatshaushaltsplan dem Volksentscheid unterbreiten. V. U. Art. 35, Abs. 2 und Art. 37. Denn V. U. Art. 43 sagt nicht, daß der beanstandete Beschluß durch die Wiederholung gültig werden soll[1]).

Danzig V. U. Art. 48 erteilt dem Senat ausdrücklich die Befugnis, über den Haushaltsplan, die Abgabengesetze und Besoldungsordnungen einen Volksentscheid herbeizuführen.

Mecklenburg-Strelitz und Oldenburg geben ihren Ministerien nicht ausdrücklich das Einspruchsrecht. Da aber auch nicht das Gegenteil gesagt ist, ist anzunehmen, daß die Etatgesetze hier nur dem Volksbegehren, aber nicht dem Volksentscheid entzogen sind, und ihm vom Ministerium wie jedes andere Gesetz unterbreitet werden können. In Oldenburg V. U. § 35 und Mecklenburg-Strelitz V. U. § 22 kann jeder Beschluß des Landtages vom Ministerium dem Volksentscheid unterbreitet werden, also auch solche Beschlüsse, die sich auf eine Vermehrung der Ausgaben beziehen.

Auch Braunschweig und Baden geben ihren Ministerien das Einspruchsrecht nicht. In Baden ist das Finanzgesetz der Volksabstimmung sowieso entzogen, V. U. § 23, Abs. 3, so daß dem Ministerium schon deshalb die Möglichkeit fehlt, sie bei Meinungsverschiedenheiten über Finanzgesetze anzurufen. In Braunschweig aber hat das Ministerium auch bei gewöhnlichen Gesetzen nicht das Recht, den Volksentscheid zu veranlassen, also auch nicht bei Finanzgesetzen, V. U. Art. 39.

[1]) Derf., M. Woelker, Kom. S. 140.

Hessen nimmt eine Mittelstellung ein. Es gibt allerdings auch nicht seinem Ministerium das Einspruchsrecht und verbietet die Volksabstimmung über das Finanzgesetz und den Staatsvoranschlag; wohl aber gestattet es die Volksabstimmung über Gesetze über Steuern und sonstige Auflagen, sowie über Besoldungsordnungen, V. U. Art. 14.

In Lübeck setzen Senat und Bürgerschaft gemeinsam den Haushaltsplan fest, V. U. Art. 44, Ziff. 7, wobei aber den durch Rat- und Bürgerbeschluß bewilligten Einnahmen und Ausgaben die Genehmigung einseitig weder vom Senat noch von der Bürgerschaft versagt werden darf. Ferner haben beide die Bewilligung der im staatlichen Haushaltsplan nicht bereits vorgesehenen Ausgaben, wobei aber die Bürgerschaft ihre Zustimmung für solche Geldmittel nicht versagen darf, die nach Aufgabe des Senates für seine Ehrenausgaben und für diplomatische Verhandlungen und Sendungen erforderlich sind. V. U. Art. 44, Ziff. 8.

Häufig kommt es vor, daß das Haushaltsgesetz nicht rechtzeitig fertiggestellt werden kann. Fast alle Verfassungen — mit Ausnahme von Braunschweig, Hamburg und Lübeck — ermächtigen die Regierung, die gesetzlich anerkannten und notwendigen Ausgaben weiter zu leisten und die Steuern und Abgaben in dem bisherigen Umfange weiter zu erheben. So Anhalt V. U. § 45, Preußen V. U. Art. 64, Thüringen V. U. § 58, Lippe V. U. Art. 47 und Schaumburg-Lippe V. U. Art. 49 bis zur Genehmigung des neuen Haushaltsplanes. Hessen V. U. Art. 55, Oldenburg V. U. Art. 85, Danzig V. U. Art. 51 nur für eine Frist von sechs Monaten; Mecklenburg-Schwerin, Mecklenburg-Strelitz und Württemberg nur für eine Frist von drei Monaten In Baden ist für die Ermächtigung der Regierung zur Weiterleistung der Ausgaben und Erhebung der Steuern und Abgaben in dem bisherigen Umfange bei Auflösung des Landtages vor Zustandekommen des neuen Finanzgesetzes für die Zeit von sechs Monaten vorgesehen. Doch ist stehende Übung, daß bei nicht rechtzeitiger Fertigstellung des Budgets ein Gesetz erlassen wird, welches die Regierung zur einstweiligen Forterhebung der Steuern für eine bestimmte Zeit ermächtigt[1]). In Bayern hat die Regierung einen vorläufigen Haushaltsplan aufzustellen und ihn der Haushaltsführung bis zum Zustandekommen des endgültigen Haushaltsplanes zugrunde zu legen, V. U. § 80, Abs. 2. In Bremen hat die Bürgerschaft, falls der Haushaltsplan bei Beginn des neuen Rechnungsjahres noch nicht festgestellt ist, den Verwaltungsbehörden die Mittel zur Verfügung zu stellen, die zur Erfüllung rechtlich begründeter Verpflichtungen des Staates, zur Erhaltung bestehender Einrichtungen und zur Fortfüh-

[1]) So Zehnter, Kom. z. § 36, Anm. 2.

rung einer geordneten Verwaltung erforderlich sind, V. U. § 62, Abs. 3, Satz 2.

In Baden V. U. § 34, Hessen V. U. Art. 57, Oldenburg V. U. § 88, Sachsen V. U. Art. 46, Abs. 1, Preußen V. U. Art. 67 (2), Lippe V. U. Art. 50 (2), und Schaumburg-Lippe V. U. § 51 können bei unvorhergesehenen und dringenden Bedürfnissen die notwendigen Ausgaben von der Regierung geleistet werden, ohne daß der Landtag sie genehmigt hat, wenn es nicht mehr möglich ist, seine Zustimmung vorher einzuholen. In Sachsen ist nur, wenn es möglich ist, der Zwischenausschuß des Landtages vorher zu hören; in Baden und Lippe muß aber der Landtagsausschuß vorher gehört werden. In Preußen hat der Finanzminister seine Zustimmung zu erteilen, die er nur im Falle des unvorgesehenen unabweisbaren Bedürfnisses geben darf. In Mecklenburg-Strelitz V. U. § 51, Abs. 3 aber sind schon im Haushaltsplan für die nicht voraussehbaren Staatsbedürfnisse und zur Gewährung von Unterstützungen in besonderen Fällen Geldmittel zur Verfügung des Staatsministeriums vorzusehen.

Wenn unvorhergesehene dringende Umstände schleunige finanzielle Maßnahmen erfordern, und die Zustimmung des Landtages nicht rechtzeitig mehr eingeholt werden kann, so dürfen in Sachsen V. U. § 41 und Hessen V. U. § 57, Abs. 2 die Ministerien die nötigen Geldmittel flüssig machen, während in Baden V. U. § 34, Abs. 2 die Zustimmung des landständischen Ausschusses erforderlich ist. Die getroffenen Maßnahmen sind dem Landtag späterhin vorzulegen.

Die Budgetbewilligung erfolgt in der Regel für ein Jahr. Sie kann aber in besonderen Fällen auch für länger erfolgen. Das entspricht der Montesquieuschen Forderung. Der Staatshaushalt ist laufend zu führen, und deshalb müssen ihm auch laufend die Mittel zur Verfügung stehen. Wenn daher die Volksvertretung die Mittel verweigert, so sieht sich das Ministerium in eine Zwangslage versetzt. Die gesetzlich anerkannten Verpflichtungen müssen erfüllt werden, leistet es aber die Ausgaben, so handelt es verfassungswidrig. Da aber das Bewilligungsrecht des Landtages ein wesentliches Mittel für ihn ist, seine Selbständigkeit ihm gegenüber zu behaupten, so muß ihm das Recht zur Budgetverweigerung zugestanden werden.

Die Stellung, welche die Volksvertretung in demokratisch regierten Republiken mit parlamentarischem Regierungssystem einnimmt, läßt es als selbstverständlich erscheinen, daß die Volksvertretungen das Selbstversammlungsrecht haben. Daneben aber finden wir in allen Ländern, daß die Einberufung auch dem Staatsministerium unter gewissen Voraussetzungen zusteht. Das Selbstversammlungsrecht wollte Montesquieu dem Parlamente nicht zugestehen;

denn es sollte nur einen rechtlich bedeutsamen Willen haben, wenn es versammelt wäre. Auch könne es vorkommen, daß es sich dann nie versammle, und das sei gefährlich, wenn es sich gegen die Exekutive richte. Außerdem gebe es Zeiten, welche besonders geeignet für eine Sitzung der gesetzgebenden Körperschaft seien. Deshalb müsse die vollziehende Gewalt den Zusammentritt und die Dauer in Rücksicht darauf bestimmen[1]). Es können in der Tat Fälle eintreten, wo der Zusammentritt des Landtages unbedingt erforderlich erscheint. Da das aber vom Ministerium, welches dauernd im Staatsleben mitten darin steht, und Fühlung mit ihm hat, besser beurteilt werden kann, als vom Landtag, dessen Mitglieder, wenn nicht versammelt, weit zerstreut sind, so haben auch alle Landesverfassungen neben dem Selbstversammlungsrecht den Ministerien ein Recht auf Einberufung eingeräumt.

Was dagegen die Auflösung anbetrifft, so gibt nur eine einzige Verfassung, nämlich die Oldenburgs, V. U. § 40, Abs. 6, dem Staatsministerium das Recht, den Landtag selbst unmittelbar aufzulösen, wobei allerdings Voraussetzung ist, daß dieser ihm das Vertrauen entzieht.

In Hamburg V. U. Art. 36, Abs. 3 und in Lübeck V. U. Art. 14, Abs. 1 kann der Senat, im Falle ihm das Vertrauen entzogen ist, oder wenn er für ein Mitglied, dem das Vertrauen entzogen ist, eintreten will, einen Volksentscheid darüber herbeiführen, ob er selbst zurückzutreten hat, oder ob die Bürgerschaft aufzulösen ist. In Bremen V. U. § 53, Abs. 4 ist wenn der Senat zurücktreten will, weil er eine von der Mehrheit der Bürgerschaft gewünschte Richtung der Regierung oder Verwaltung, oder weil er einen von ihr gefaßten Beschluß mit seiner Verantwortung nicht decken zu können glaubt, ohne daß ihm das Vertrauen ausdrücklich entzogen ist, auf das Verlangen von mindestens ein Drittel der gesetzlichen Zahl der Bürgerschaft, ein Volksentscheid darüber herbeizuführen, ob der Senat zurücktreten oder die Bürgerschaft neu gebildet werden soll.

In anderen Ländern kann das Ministerium die Initiative ergreifen, indem es über die Frage, ob der Landtag aufgelöst werden soll, den Volksentscheid herbeiführt. So in Anhalt V. U. § 11, Abs. 2, Hessen V. U. Art. 24, Abs. 1, Satz 2, Lippe V. U. Art. 11, (2), Sachsen V. U. Art. 9, Abs. 2, Württemberg V. U. § 16, Abs. 2.

In Preußen hat das Staatsministerium auch kein selbständiges Auflösungsrecht, es hat nur ein Mitwirkungsrecht, indem eine Landtagsauflösung durch einen Ausschuß vorzunehmen ist, der aus dem Ministerpräsidenten und den Präsidenten des Landtages und des

[1]) Montesquieu, a. a. O., S. 252.

Staatsrates besteht V. U. Art. 14. Es ist eine Streitfrage, ob dieses Kollegium das gesamte Präsidium des Landtages und des Staatsrates umfaßt[1]), oder ob es nur ein Dreimännerkolleg ist[2]). Im ersteren Falle wäre der Einfluß des Staatsministeriums, da es nur eine einzige Stimme hat, außerordentlich gering.

In den übrigen Ländern hat die Exekutive überhaupt nicht die Möglichkeit, eine Auflösung des Landtages zu veranlassen.

§ 6.

Das Verhältnis zwischen Legislative und Exekutive.

Da das Volk alleiniger Souverän ist, von ihm alle Staatsgewalt ausgeht, so vereinigt es auch alle drei Gewalten in sich. Es selber aber wird nur ausnahmsweise tätig und greift nur selten selbsthandelnd ein. Wenn Montesquieu fordert, daß die drei Gewalten im Staat unabhängig von einander sein sollen, so meint er damit, nicht allein die Gewalten als solche, denn diese unterscheiden sich schon durch die Art ihrer Tätigkeit von selbst von einander, sondern seine Forderung bezieht sich darauf — und das ist ja gerade das, was ihn von seinen Vorläufern unterscheidet, — daß die Träger dieser Gewalten unabhängig von einander sein sollen. Denn zweifellos hat die gesetzgebende Gewalt durch ihre Funktion ein Übergewicht über die vollziehende und die richterliche Gewalt. Die beiden letzteren haben sich bei der Ausführung ihrer Tätigkeit intra legem zu halten, die Legislative aber ist bei der Schaffung von Gesetzen nicht gebunden. Und gerade deswegen, weil es für ihre Tätigkeit keine Grenzen gibt; denn diese können nur durch Gesetze, die sie ja selbst erläßt, geschaffen werden, verlangt die Dreiteilungs- und Gleichgewichtslehre, daß die Träger dieser Gewalten einander unabhängig gegenüber stehen sollen, und dem Träger der Exekutive verfassungsmäßig solche Rechte zuerteilt werden sollen, vermittelst deren es ihm möglich wird, eine schrankenlose Gesetzgebung und einen dadurch bedingten Absolutismus der gesetzgebenden Körperschaft zu verhindern. Es genügt nicht, daß das Volk als solches als Inhaber aller drei Gewalten jederzeit eingreifen kann. Denn ihm fehlt der dazu nötige Überblick und die Sachkunde, am meisten aber fällt es ins Gewicht, daß eine solch große Masse viel zu schwerfällig und ungefüge für das Zustandekommen einer Willensäußerung ist, wie auch der erforderliche Aufwand an Zeit, Arbeit und Kosten nur selten ermöglicht werden kann. Ein Gleichgewicht gegenüber den gesetzgebenden Körperschaften kann auch

[1]) Dieser Meinung Hatschek.
[2]) Hierfür Waldecker, Kom. S. 72.

nie durch ein übergeordnetes Organ, wie das souveräne Volk es allen drei Gewalten gegenüber ist, geschaffen werden, sondern nur durch ein nebengeordnetes Organ. Dazu aber ist die Exekutive berufen. Es sind deshalb die vom Volk direkt ausgehenden Eingriffsmöglichkeiten nicht zu betrachten, sondern nur das Verhältnis der exekutiven zur legislativen Gewalt.

Die Exekutive ist ebenso wie die Legislative unmittelbares Staatsorgan. Ihr liegt einerseits die Ausführung der von der Legislative erlassenen Gesetze ob, aber darauf ist ihre Tätigkeit nicht beschränkt. Sie hat auch selbständige Funktionen; als lediglich ausführendes Organ der Legislative ist sie nirgends gedacht. So ist sie überall von den Verfassungen mit selbständigen Rechten und Pflichten ausgestattet, welche ihr den anderen Gewalten gegenüber ein selbständiges Handeln ermöglichen sollen. Das zeigt sich darin, daß ihr überall die gesamte Staatsleitung obliegt. Sie kann hier nach ihrem freiem Ermessen alle Maßnahmen treffen, die sie für nötig erachtet, wobei alleinige Voraussetzung ist, daß die durch Verfassung und Gesetz gezogenen Grenzen eingehalten werden. Da aber alle Landesverfassungen auf Grund des Artikels 17 Abs. 1 R. V. vorschreiben, daß die Landesregierungen das Vertrauen der Volksvertretung haben müssen, so ist durch diese Bestimmung der ersteren eine recht enge Grenze gezogen worden. Denn nur dann können sie sich das Vertrauen des Landtages dauernd erhalten, wenn sie die Staatsleitung in seinem Sinne handhaben und sich innerhalb der von ihm gezogenen Richtlinien halten. Etwas freier steht die Regierung in den Ländern, wo nicht der Landtag sondern der Ministerpräsident die Richtlinien der Politik zu bestimmen hat. Das ist aber nur in Preußen und Sachsen der Fall. Obgleich auch hier infolge des parlamentarischen Regierungssystems das Ministerium bei der Festsetzung der Richtlinien sich nicht in Gegensatz zum Landtage setzen kann, so hat es doch, wenn die Richtlinien einmal bestimmt sind, eine größere Selbständigkeit, da es innerhalb derselben sich frei bewegen kann.

Dennoch aber ist den Ministerien, wenn der Landtag nicht versammelt ist, volle Selbständigkeit zum Handeln gewährt für den Fall, daß Notstände schleunige Maßnahmen erfordern. Vollständige Unabhängigkeit geben diejenigen Länder, welche ihrem Ministerium sogar gestatten, die verfassungsmäßigen Grundrechte ganz oder teilweise außer Kraft zu setzen. Hier vereinigt die Landesregierung in einer solchen Zeit alle Macht in ihrer Hand. Diese Bestimmung entspricht derjenigen des Artikels 48 R. V. und findet auch in diesem Art. 48, Abs. 4 R. V. ihre Grenze, d. h. die getroffenen Maßnahmen sind auf Verlangen des Reichspräsidenten oder des Reichstages außer

Kraft zu setzen[1]). Bayern und Baden haben in Übereinstimmung mit der Reichsverfassung ihren Landesregierungen, ein so weitgehendes Notverordnungsrecht gegeben. Da aber Reichsrecht dem Landesrecht übergeordnet ist, so hat auf Grund des Art. 48 R. V. auch in den Ländern, wo die Verfassung ausdrücklich bestimmt, daß die Notverordnungen der Verfassung nicht zuwider laufen dürfen, die Regierung u. U. doch das weitgehende Notverordnungsrecht des Art. 48 R. V. Für unsere Betrachtung aber ist es wesentlich, welche landesverfassungsmäßigen Rechte die einzelnen Landesregierungen haben, da sich nach diesen die Stellung der Landesregierung und ihre Selbständigkeit gegenüber der Landesvolksvertretung bestimmt. In den Ländern aber, wo vorher der Landesausschuß zu hören ist, ist die Regierung nicht immer fähig, die Anordnungen von ihr für notwendig gehaltenen Maßnahmen unbedingt durchzusetzen; so daß hier ihre Unselbständigkeit gegenüber dem Landtag stark hervortritt. Als Ergänzung dazu haben, wie wir gesehen haben, nur drei Staaten (Baden, Sachsen, Hessen) ein finanzielles Notverordnungsrecht, d. h. das Recht, bei Vorliegen unvorhergesehener, dringender Umstände die schleunigen finanziellen Maßnahmen, die dann notwendig werden, zu ergreifen, gegeben.

Alle Länder aber verlangen die nachherige Genehmigung der getroffenen Maßnahmen durch die Volksvertretung, und, wenn diese versagt wird, die Außerkraftsetzung derselben. Hierin zeigt sich auch wieder die Überlegenheit des Landtages über das Ministerium.

Rechtlich aber geht in keinem Lande das Übergewicht der Volksvertretung so weit, daß die Regierung lediglich ausführendes Organ für ihre Befehle wäre. Das Ministerium ist eben überall unmittelbares Staatsorgan, leitet seine Befugnisse unmittelbar aus der Verfassung her und steht daher rechtlich dem Landtage selbständig gegenüber. Es ist zwar dem Landtage für seine Geschäftsführung verantwortlich, aber nicht lediglich Vollzieherin der vom Landtag erlassenen Gesetze. Ihre Tätigkeit ist umfassender. Es gibt viele Handlungen, die sie kraft eigenen Willens, ohne daß der Gesetzgeber vorher tätig werden muß, vollzieht. Ihre Verantwortung dem Landtage gegenüber bezieht sich nicht darauf, daß sie getreulich seine Aufträge auszuführen hätte, sondern darauf, daß sie ihre Tätigkeit im Rahmen der Gesetze ausübt. Zwar hat der Landtag überall das Recht, die Geschäftsführung des Ministeriums zu überwachen, jeder Minister ist verpflichtet, dem Landtag auf Verlangen über seinen Geschäftskreis Auskunft zu geben. Das ist aber lediglich ein Recht der Kontrolle und Überwachung, es folgt daraus kein Befehlsrecht. Der Landtag

[1]) So auch Piloty, Kom. S. 151.

kann das Ministerium nicht zwingen, seine Befehle auszuführen[1]). Fügt es sich nicht, so kann es zur Verantwortung gezogen und ihm das Vertrauen entzogen werden. Aber damit kann nie die Ausführung eines Befehles erzwungen, sondern nur der Rücktritt einer mißliebigen Regierung veranlaßt werden. Es steht dann wiederum im Belieben der, allerdings neuen Regierung, ob sie dem Wunsche des Landtages willfahren will oder nicht.

Daß die Landesregierungen rechtlich selbständig neben den Parlamenten stehen, ist besonders notwendig für die Funktionen, die ihnen verfassungsmäßig beim Zustandekommen der Gesetze zugewiesen sind. Ohne diese rechtliche Selbständigkeit würden sie die ihnen zustehenden Funktionen gar nicht ausüben können. Nur wenn sie rechtlich selbständig sind, kann eine Mitwirkung bei der Gesetzgebung überhaupt nur in Frage kommen. Denn wären sie rechtlich unselbständig, würde ihr Einspruch usw. naturgemäß wirkungslos sein.

Die den Landesregierungen eingeräumte Mitwirkung an der Gesetzgebung ist ohnehin nur gering. Überall zeigt sich das Bestreben, ihnen einen nur untergeordneten Einfluß zu geben. Am stärksten tritt dies in Baden hervor, wo dem Staatsministerium nicht einmal das Gesetzesvorschlagsrecht eingeräumt worden ist. Wenn die Gesetzentwürfe auch nicht vom Landtag angenommen werden brauchen, so kann die Anregung allein für die Tätigkeit des Landtages u. U. richtunggebend sein. Aus demselben Grunde ist auch das Recht, bei den Sitzungen des Landtages anwesend sein zu können, wichtig, wie auch das Prüfungsrecht derjenigen Gesetzentwürfe, welche beim Landtage eingebracht werden, das allerdings nur Sachsen seinem Gesamtministerium gibt.

Wenn alle diese Befugnisse auch wohl den Ministerien einen Einfluß auf die Gesetzgebung sichern, so ist dieser doch kein entscheidender, denn sie können damit doch nicht ihre Ansicht gegen den Landtag durchsetzen, noch werden sie dadurch befähigt, den Gang der Gesetzgebung aufzuhalten. Das aber muß ihnen möglich sein, wenn sie dem Parlament die Wage halten sollen und einen Parlamentsabsolutismus sollen verhindern können. In allen deutschen Ländern ist die der Exekutive dazu eingeräumte Prohibitivgewalt nur äußerst dürftig. Wenn auch einige Verfassungen ausdrücklich erklären, daß für das Zustandekommen der Gesetze die Zustimmung des Kabinetts oder Übereinstimmung zwischen ihm und dem Parlamente erforderlich ist, so bedeutet das nicht, daß, wenn diese Übereinstimmung nicht zu erzielen ist, das betreffende Gesetz nicht zustande kommt, vielmehr ist dann vom Landtag oder Ministerium das Volk als Schiedsrichter auf-

[1]) Vers. Meinung Schanze im A. ö. R., Bd. 42, S. 267.

zurufen. Für das Kabinett bedeutet diese Bestimmung aber im Grunde keine weitergehende Befugnis als wie sie auch den Kabinetten anderer Länder, die nicht ausdrücklich für das Zustandekommen eines Gesetzes die Übereinstimmung von Landtag und Ministerium fordern, zusteht.

Ein absolutes Vetorecht ist in keinem der Länder der Regierung gegeben. Sie hat nur ein suspensives Veto, die Verkündung des beanstandeten Gesetzes wird nur so lange hinausgeschoben, bis das Volk durch Volksentscheid darüber entschieden hat, ob es Gesetz werden soll oder nicht. Im letzteren Fall unterbleibt natürlich die Verkündung. Für das Wesen und den Inhalt dieses suspensiven Vetos macht es keinen Unterschied, ob der Herbeiführung des Volksentscheides eine nochmalige Beratung und Beschlußfassung des Landtages vorauszugehen hat oder nicht. Nur dann bedeutet diese eine Stärkung der Stellung der Regierung gegenüber dem Landtage, wenn für das Zustandekommen des zweiten Beschlusses eine qualifizierte Mehrheit verlangt wird. Aber wie sehr man bemüht war, die Machtbefugnisse der Regierung gegenüber dem Landtage soweit wie irgendmöglich zu beschränken, zeigt sich in den Verfassungen derjenigen Länder, welche dem Landtage das Recht geben, im Falle die für den zweiten Beschluß geforderte Mehrheit nicht erreicht worden ist, nun seinerseits den Volksentscheid anzurufen. Ein selbständiges suspensives Vetorecht fehlt aber ganz dort, wo, wie in Bremen, die Herbeiführung des Volksentscheides von der Zustimmung einer Bürgerschaftsminderheit abhängig gemacht ist.

Ein absolutes Veto haben wir nur in fünf Ländern in Bezug auf den Haushaltsplan gefunden. Das ist ein wesentliches Recht der Regierung, welches ihr die Möglichkeit gibt, ihre selbständige Stellung gegenüber dem Landtage zu behaupten und einen Parlamentsabsolutismus — insbesondere willkürliche Parteiherrschaft — zurückzuhalten. Denn für die Erreichung eines jeden Zieles ist es Voraussetzung, daß genügende Geldmittel zur Verfügung stehen, oder beschafft werden können. Der Landtag aber, der Rücksicht auf seine Wählerschaft zu nehmen hat und bestrebt sein muß, sich ihre Gunst zu erhalten, wird oft geneigt sein, Mittel für Zwecke zu bewilligen, die für das Staatswohl nicht unbedingt erforderlich sind, sondern nur einem kleinen Kreise zugute kommen und sich nicht darum kümmern, wie diese Unkosten gedeckt werden können. Dazu kommt, daß ihm, da er nicht selbsttätig dauernd im Staatsgetriebe steht, ein gründlicher Überblick über den notwendigen Bedarf und über die Möglichkeiten für seine Deckung abgeht. Das Ministerium hat naturgemäß eine bessere Sachkenntnis und einen besseren Überblick, so daß es wesentlich ist,

daß ihm hier eine verstärkte Stellung gegenüber dem Landtage gegeben ist.

Die anderen Länder jedoch (mit Ausnahme von Sachsen) geben auch hier der Exekutive nur ein suspensives Veto, ohne aber wie bei den gewöhnlichen Gesetzen dem Ministerium die Möglichkeit zu geben, das Volk zum Schiedsrichter aufzurufen. Wenn auch wohl für die zweite Beschlußfassung eine qualifizierte Mehrheit verlangt wird, so hängt die letzte Entscheidung doch wiederum vom Landtage allein ab. Diese Regelung gibt der Exekutive nicht die Möglichkeit, der Legislative wirkungsvoll die Wage zu halten. Das Gleichgewicht ist sehr zu ihren Ungunsten verschoben.

In Preußen fehlt dem Staatsministerium jedes selbständige Vetorecht. Dieses steht dem Staatsrat zu, ist aber nur ein suspensives ohne die Möglichkeit, das Volk zum Schiedsrichter aufzurufen. Denn wenn der frühere Landtagsbeschluß mit Zweidrittelmehrheit erneuert wird, so bleibt es dabei. Dem Landtag aber ist die Möglichkeit gegeben, durch Anrufung des Volksentscheides doch noch seinen Willen durchzusetzen, wenn bei der zweiten Beschlußfassung nur eine einfache Mehrheit erreicht worden ist. Etwas besser ist die Stellung des Staatsrates im Falle der Landtag Ausgaben beschließen will, welche über den vom Staatsministerium vorausgesehenen oder bewilligten Betrag hinausgehen. Hier ist sein Vetorecht ein absolutes, denn der Beschluß des Landtages ist nur soweit wirksam, als er mit dem Vorschlag oder der Bewilligung des Staatsministeriums übereinstimmt. Wenn wir aber daran festhalten, daß der Staatsrat eine Art erster Kammer, aber nicht Exekutive ist, so ist es in Preußen dem Staatsministerium nicht mehr möglich, ein Gegengewicht gegen den Landtag zu bilden.

In Süddeutschland geben die bayerische und die württembergische Verfassung der Legislative die Möglichkeit, das Einspruchsrecht der Exekutive aufzuheben, indem solche Gesetze, die vom Landtag als dringend bezeichnet werden, dem Volksentscheid nicht unterbreitet werden dürfen, wobei es seinem Ermessen überlassen bleibt, für welche Gesetze er die Dringlichkeit beschließen will. So kann er schließlich jedes Gesetz, gegen welches er den Einspruch des Ministeriums fürchtet, durchbringen. Die Exekutive ist machtlos dagegen, denn für die Beurteilung der Dringlichkeit ist keine andere Instanz vorgesehen. Auch die Anrufung des Staatsgerichtshofes versagt, denn eine Verfassungsbeschwerde setzt die Tätigkeit einer Behörde voraus; der Landtag aber ist keine Behörde, sondern Staatsorgan[1]). Für Verfassungsstreitigkeiten aber ist kein Raum, weil es sich nicht um eine Meinungs-

[1]) s. Nawiasky, a. a. O., S. 458

verschiedenheit über die Auslegung der Verfassung handelt, sondern um eine Beurteilung über etwas außerhalb der Verfassung liegendes. Diese Beurteilung aber legt die Verfassung unzweideutig den Landtagen bei. Da weder Bayern noch Württemberg ihrem Ministerium im übrigen vor Anrufung des Volksentscheides das Recht geben, von dem Landtage eine erneute Beschlußfassung zu erlangen, so kann der Landtag das im übrigen auch in diesen Verfassungen der Exekutive gegebene suspensive Vetorecht ihr entziehen. Damit aber hört die Exekutive auf, ein wirksames Gegengewicht gegen einen Parlamentsabsolutismus zu bilden.

Durch das Recht, den Landtag einzuberufen, hat die Exekutive die Möglichkeit, ihn zum Tätigwerden, selbst gegen seinen Willen, zu zwingen, wenn sie es für notwendig erachtet. Das ist insofern wichtig, als es dazu dient, einer allzu großen Selbstherrlichkeit der Parlamente, die dem Lande schaden könnte, vorzubeugen.

Wenn zwischen Legislative und Exekutive ein wirkliches Gleichgewicht herrschen soll, so muß letztere die Befugnis haben, den Landtag aufzulösen, wenn sie Bedenken hat, daß der Wille des Parlamentes und des Volkes nicht mehr übereinstimmend sind, damit der wahre Wille des Volkes durch die Neuwahl festgestellt werden kann. Das allein würde dem Prinzip der Volkssouveränität entsprechen, denn der Landtag sowohl als das Kabinett sind seine unmittelbaren Organe. Nur in Oldenburg (V. U. § 40, Abs. 6) hat die Regierung das Recht, den Landtag aufzulösen, wenn ihm das Vertrauen entzogen wird. In denjenigen Ländern, in denen verfassungsmäßig bei der Entziehung des Vertrauens keine Schranken gesetzt sind, fehlt es rechtlich an jedem Gegengewicht der Exekutive gegenüber der Legislative. Denn wenn eine Übereinstimmung zwischen beiden bei einer Meinungsverschiedenheit nicht zu erzielen ist, und die Regierung von den ihr verfassungsmäßig zustehenden Rechten Gebrauch macht, so kann das Parlament ihren Rücktritt herbeiführen, indem es ihr sein Vertrauen entzieht. Ist das Volk zum Schiedsrichter aufgerufen, und fällt der Volksentscheid im Sinne des Ministeriums aus, so ist es diesem trotzdem nicht mehr möglich, weiter zu wirken. Der Landtag aber, der eine andere Entscheidung wollte, bleibt. Hier zeigt es sich kraß, wohin es führen kann, wenn nicht genügend beachtet wird, daß auch der Landtag nur ein Organ des souveränen Volkes ist, und wenn der Exekutive nicht ihm gegenüber eine gewisse Unabhängigkeit gewährleistet wird. Diese zu gewährleisten widerspricht nicht dem parlamentarischen System. Aber nur Sachsen, Bremen, Hamburg und Lübeck gewähren, wie oben gezeigt, ihrer Regierung, wenn ihnen bei der Geltendmachung ihres Einspruchsrechtes das Vertrauen entzogen wer-

den soll, den notwendigen Schutz, indem sie hier den Volksentscheid darüber herbeiführen kann, ob sie oder das Parlament aufzulösen ist.

Selbst die der Gleichgewichtslehre wesentliche Forderung, daß, soweit die verschiedenen Gewalten durch Körperschaften gebildet werden, ihre Mitglieder nicht gleichzeitig der einen und der anderen angehören dürfen, ist nur in Anhalt, Oldenburg, Lippe und Schaumburg-Lippe erfüllt. Wo aber die Verfassungen darüber schweigen, da ist anzunehmen, daß, ebenso wie dort, wo es ausdrücklich gestattet ist, Regierungsmitglieder zugleich Abgeordnete sein können.

Wenn wir so die verfassungsmäßigen Rechte betrachten, welche der Exekutive gegeben sind, so zeigt sich überall das Bestreben, ihre Stellung der Legislative gegenüber zu einer untergeordneten zu machen. In keinem Lande ist ihr gegen gewöhnliche Gesetze ein absolutes Vetorecht gegeben. Nur eine geringe Anzahl deutscher Länder hat es ihr nur in Bezug auf das Etatgesetz gegeben. Umso geringer aber müssen diese Rechte erscheinen, wenn wir sie auf ihre Wirksamkeit und Durchschlagskraft hin betrachten. Es ist überall nur das suspensive Veto, welches die Regierung ausüben kann, es hat nur aufschiebende Wirkung. Der Endentscheid darüber, ob das betreffende Gesetz zustande kommen soll oder nicht, liegt beim Volke. Wenn auch einige gelegentlich behaupten[1]), die Entscheidung würde immer zugunsten des Parlamentes ausfallen, da dieses vom Volke gewählt, mehr mit dem Volkswillen übereinstimmen würde als die Regierung, so scheint die Tatsache nicht berücksichtigt zu sein, daß ein imperatives Mandat in keinem Lande besteht, der Abgeordnete nur seiner freien Überzeugung gemäß nach bestem Gewissen zu handeln hat. Wenn auch zur Zeit der Wahl volle Übereinstimmung zwischen der Wählerschaft und den Gewählten bestand, so ist nicht gesagt, daß diese nun auch für alle Zeit bestehen bleibt. Der Abgeordnete, der durch seine Tätigkeit seinen Gesichtskreis erweitert und einen größeren Überblick gewinnt, wird sich über manche Fragen ein anderes Urteil bilden und dementsprechend handeln, so daß es sehr wohl möglich ist, daß Parlaments- und Volkswillen im Laufe der Zeit auseinander fallen. Und auf der Tatsache, daß nichts feststehend und unveränderlich, sondern alles in steter Bewegung und dem Wechsel unterworfen ist, auch stets neue Fragen auftauchen, ist es auch begründet, daß Parlament und Kabinett überhaupt in Gegensatz geraten können. Denn die Volksvertretung, die die Regierung bestellt, wird gewiß nur solche Männer berufen, von denen sie annimmt, daß sie stets mit ihr übereinstimmen und ihrem Willen gemäß handeln werden. Es ist daher nie vorauszusehen, auf wessen Seite das Volk sich im Volksent-

[1]) So Schelcher i. A. d. R., Bd. 41, S. 30.

scheid stellen wird, so daß in dieser Hinsicht die Regierung nicht von vornherein als im Nachteile befindlich anzusprechen ist, ihr suspensives Veto also wertlos wäre.

Von einem anderen Standpunkt aus aber erscheint das Mittel des Volksentscheides nicht geeignet, das suspensive Veto der Regierung zu einem Recht zu gestalten, mit dessen Hilfe sie einem Parlamentsabsolutismus die Wage halten könnte. Die Schwäche und Unzulänglichkeit dieses Mittels liegt darin, daß das Volk, d. h. die große Masse nicht fähig ist, nach sachlichen Gesichtspunkten zu entscheiden. Sie kann nicht die Tragweite eines Gesetzes ermessen und es in seiner Auswirkung und seinen Folgen überblicken, denn dazu gehört Sachkenntnis und ruhige Überlegung der zur Entscheidung stehenden Fragen. Das Volk aber läßt sich in seiner Entscheidung durch Gefühle und Empfindungen bestimmen. Die Masse als solche ist in ihrer Zusammenhanglosigkeit aber gar nicht fähig zum Handeln. Um dazu in den Stand gesetzt zu werden, bedarf sie der Zusammenfassung und Leitung. Dies aber ist von den Parteien übernommen worden, und diese wenden sich in richtiger Erkenntnis des vorhin Gesagten auch stets mehr an das Gefühl als an den Verstand und die Vernunft der Masse. Nun vermag ein gesundes und richtig geleitetes Gefühl oft instinktmäßig das Richtige zu treffen. Wenn aber, wie es leider schon geschehen ist, gewissenlos an die niedrigsten Instinkte und Leidenschaften der Masse appelliert wird und sie wachgerufen werden, so wird das anfangs richtige Gefühl doch unklar und verworren, und die Masse zum Spielball der Parteien. Daß auch dem Verfassungsgesetzgeber diese Tatsache nicht unbekannt war, zeigt sich darin, daß er gewisse Gesetze von der Entscheidung durch das Volk ausgenommen hat. Zugleich aber hat er damit auch, wenn auch ihm selbst vielleicht unbewußt, ein Urteil über den Wert einer Entscheidung durch das Volk in Bezug auf die Gesetzgebung gegeben.

Betrachten wir unter diesem Gesichtspunkte das der Regierung eingeräumte suspensive Veto mit seiner Lösung durch Volksentscheid, so müssen wir sagen, daß es nicht geeignet ist, der Regierung ein genügendes Gegengewicht gegenüber dem Landtage zu geben. Dazu kommt noch, daß in allen größeren Ländern eben durch die große Masse der Stimmberechtigten die Entscheidung durch das Volk außerordentlich zeitraubend und umständlich ist, und einen Aufwand an Arbeit und Kosten erfordert, der eine häufigere Anwendung dieses Mittels schon von selbst verbietet.

Wenn auch, wie wir gesehen haben, der Exekutive gegenüber der Legislative verfassungsmäßig Rechte gegeben sind, durch die zum Ausdruck kommt, daß sie neben ihr als unmittelbares Staatsorgan stehen

und nicht ihr geschäftsführender Ausschuß sein soll, sondern selbständig soll handeln können, so fragt es sich doch, ob und inwieweit sie in Wirklichkeit diese Stellung geltend machen und behaupten kann.

Denn obwohl rechtlich selbständig, ist sie in ihrer Existenz doch vollkommen von der Legislative abhängig. Und darin ist ihre Unfähigkeit, der Legislative gegenüber überhaupt ein wirkliches Gleichgewicht bilden zu können, begründet.

Überall wird die Regierung von der Volksvertretung bestellt. Ihre Berufung geschieht weniger in Rücksicht auf die persönliche Tüchtigkeit und Fähigkeit des zu Berufenden, vielmehr ist seine Zugehörigkeit zu einer bestimmten Partei ausschlaggebend. Gewöhnlich wird die Wahl der Minister so gehandhabt, daß die Parteien sich auf ihre Vertrauensmänner einigen. Von diesen wird nicht nur erwartet, sondern sie fühlen sich auch — eben als Vertrauensmänner ihrer Partei — verpflichtet, u. U. ihr freies Ermessen zugunsten der Wünsche der sie entsendenden Partei zurückzustellen[1]). Besonders scharf tritt dies da hervor, wo der Landtag alle Minister selbst ernennt. Aber auch da, wo nur der Ministerpräsident vom Landtage gewählt wird, dieser aber die vom Ministerpräsidenten vorgeschlagenen Minister zu ernennen oder auch nur zu bestätigen hat, ja selbst da, wo er sie frei ernennen kann, wird die Berufung doch immer mehr in Rücksicht auf die Parteizugehörigkeit erfolgen. Denn der Ministerpräsident als Vertrauensmann der ihn entsendenden Parteien, wird seine Mitarbeiter ihren Wünschen entsprechend auswählen. So hat auch hier der Landtag, oder richtiger, die in ihm am stärksten vertretenen Parteien einen Einfluß auf die Bestellung des Kabinetts, welcher ihm ein solches Übergewicht über dasselbe sichert, daß es fast als ein Ausschuß der Landtagsmehrheit zu betrachten ist, obgleich es rechtlich es nicht sein soll.

Durch die Art ihrer Bestellung dürften also schon von vornherein die Regierungen nur in den seltensten Fällen sich entschließen, sich in Gegensatz zu den Volksvertretungen zu setzen. Am wenigsten in den Ländern, wo letztere jederzeit das Ministerium abberufen können. Aber selbst da, wo es auf unbestimmte Zeit gewählt wird, wird es nicht viel anders sein, da es auch hier in ihrer Existenz von dem Vertrauen des Landtages abhängig ist. Aber auch dort, wo es nach dem Entschluß der Regierung den Volksentscheid anzurufen, dem Parlamente verboten ist, vor Erledigung desselben den Rücktritt des Kabinetts herbeizuführen, dürfte dieses trotzdem nur dann dazu schreiten, von den ihm gegebenen Befugnissen gegenüber dem Landtage Gebrauch zu machen, wenn es seiner Sache durchaus sicher ist. Nur

[1]) s. Rothenmüller, a. a. O., S. 68.

Mecklenburg-Strelitz knüpft an den Austrag einer Meinungsverschiedenheit zwischen beiden durch Volksabstimmung die Folge, daß der unterliegende Teil aufzulösen ist. Daß die anderen Verfassungen von dieser Forderung absehen, hat wohl darin seinen Grund, daß man nicht annimmt, daß, wenn über einen Punkt eine Meinungsverschiedenheit besteht, dies nun notwendigerweise auch für alle anderen Fragen der Fall sein müßte und der unterlegene Teil deshalb nicht mehr das Vertrauen des Volkes haben könne. Wenn es sich um sehr schwerwiegende prinzipielle Fragen handelt, wird die Regierung, wenn sie der unterliegende Teil ist, schon von selber zurücktreten, da sie sich dann kaum noch im Besitze des nötigen Vertrauens fühlen wird. Eine feste Norm läßt sich hierfür allerdings nicht aufstellen, es ist von Fall zu Fall zu entscheiden.

Diese Abhängigkeit der Regierung vom Landtage durch die Art ihrer Berufung und in ihrer Existenz kann naturgemäß nicht ohne Einfluß auf ihre Entschließungen bleiben. Obwohl von den Verfassungen als unmittelbares Staatsorgan geschaffen und mit selbständigen Rechten und Pflichten ausgestattet, wird sie stets in weitgehendem Maße sich dem Landtage unterordnen und auch in der ihr zugewiesenen freien Tätigkeit seinen Wünschen folgen.

§ 7.

Ergebnis.

Die Stellung, welche in den deutschen Ländern die Regierungen den Parlamenten gegenüber einnehmen, ist nicht geeignet, sie zu einem solchen selbständigen und unbeeinflußten Handeln zu befähigen, daß anzunehmen wäre, daß sie ein genügendes Gegengewicht gegen das Parlament bildeten. Damit aber wird dem Parlamente eine solche überragende Stellung im Staate zugewiesen, daß es als der alleinige Herrscher zu betrachten ist, und die Gefahr eines Parlamentsabsolutismus besteht. Wenn wir nun weiter bedenken, daß im Parlamente die am stärksten vertretenen Parteien — denn die Abgeordneten, die theoretisch Vertreter des ganzen Volkes sein sollen, sind in Wirklichkeit doch nur Vertretr ihrer Partei[1]) — oder, da wir bei uns eine ausgesprochene Mehrheitspartei nicht haben, die Koalitionsparteien ausschlaggebend sind, so folgt daraus, daß diese Parteien, die, wie jede Partei, nur das Intresse eines Bruchteiles der Bevölkerung vertreten, in Wahrheit die absoluten Herrscher sind. Wie Zenker[2]) aus

[1]) Vergl. dazu Hatschek, Deutsches und Preußisches Staatsrecht, Bd. 1, S. 305.
[2]) Zenker, Parlamentarismus, S. 71, zitiert von Schelcher, A. ö. R., Bd. 41, S. 314.

führt, sei die Partei aber nicht die Gesamtheit der Wähler und ihrer Mandatsträger, sondern eine kleine Gruppe von Führern, Abgeordneten und Vertrauenspersonen, welche an der mit ihrem Mandat verbundenen Macht und nicht zuletzt an dem mit ihrer Macht verbundenen Geschäfte hängen. Das Interesse dieser Gruppen sei es zumeist, was man Parteiinteresse nenne und diesem würde rücksichtslos das Interesse des Volkes geopfert. Wie dem aber auch sei, die Macht ist auf die Parteiführer übergegangen. Die Gefahr eines Despotismus, allerdings nicht durch einen Einzelnen, sondern durch eine Mehrheit ist nahe gerückt. Früher besaßen der Monarch oder auch einige wenige Adelsgeschlechter die Macht. Die Einführung der konstitutionellen Monarchie, welche den Absolutismus beseitigte, bedeutete einen Fortschritt. Wenn die neuen Landesverfassungen einen Absolutismus nun nicht unmöglich machen, sondern eher begünstigen, so ist dies als ein Rückschritt anzusehen. Denn es kommt nicht darauf an, wer die Macht in seiner Hand vereinigen kann, sondern darauf, daß sie überhaupt in einer Hand vereinigt werden kann. Gleichgültig ist es aber auch, ob der Betreffende eine Einzelperson oder eine Personenmehrheit ist. Letztere ist vielleicht noch mehr zu fürchten, da das Verantwortungsgefühl des Einzelnen dadurch geschwächt wird, daß seine Verantwortung in der Verantwortung der Mehrheit untergeht, durch die er sich gedeckt glaubt. Jedenfalls steht fest, daß ein Parlament, welches, weil genügende Hemmungen fehlen, die Macht an sich reißen kann, dem Prinzip der Volkssouveränität nicht entspricht. Es kann nur ein Organ Träger der höchsten Gewalt im Staate sein. Soll aber das Volk es sein, so muß dafür gesorgt werden, daß dem Parlamente von dazu berufenen Organen genügende Hemmungen entgegengesetzt werden können. Die in den deutschen Landesverfassungen vorgesehenen Hemmungen sind jedenfalls nicht genügend.

Das Wesen des parlamentarischen Regierungssystems bedingt es, daß die Regierungen vom Vertrauen der Volksvertretung abhängig sind. Denn das Volk, das in der demokratischen Republik Träger der Souveränität ist, muß sich auch einer mißliebigen Regierung entledigen können. Das aber muß Sache seiner Repräsentanten, also der Volksvertretung sein. Damit braucht aber nicht notwendig eine so fast völlige Unterordnung der exekutiven Gewalt unter die Legislative verbunden zu sein, wenn auch gefordert wird, daß die Ministerien des Vertrauens des Landtages bedürfen. Wenn in der Exekutive ein Gegengewicht gegen einen Parlamentsabsolutismus geschaffen werden soll, so läßt sich dies nur dadurch erreichen, daß man ein Staatsoberhaupt an die Spitze der Exekutive stellt, das vom Volke gewählt, schon dadurch dem Parlamente gegenüber eine gewisse Unabhängig-

keit hat. Es muß dem Parlamente gegenüber verfassungsmäßig mit Rechten ausgestattet werden, die ihn diesem gegenüber zu einem beachtlichen Faktor machen. Das würde es nie sein können, wenn es, wie in Frankreich, vom Parlamente gewählt, und damit eine Kreatur des Parlamentes würde[1]). Ihm müßte dem Landtage gegenüber das Auflösungsrecht gegeben sein, und zwar müßte hierfür von der Gegenzeichnung abgesehen werden, da diese das Staatshaupt von dem Willen des dem Parlamente in Wirklichkeit so unselbständig gegenüberstehenden Kabinettes abhängig machen und damit ein solches Recht ziemlich bedeutungslos machen würde. Denn wenn das Kabinett seine Zustimmung zur Auflösung durch Ablehnung der Gegenzeichnung verweigert, kann das Staatshaupt sein Auflösungsrecht nicht ausüben. Die Zuerteilung eines Auflösungsrechtes ohne die Forderung einer Gegenzeichnung birgt m. E. nicht die Gefahr in sich, daß das Staatshaupt mit seiner Hilfe nun alle Macht an sich reißen kann. In der Demokratie sind nach einer Landtagsauflösung die Neuwahlen sofort anzuordnen. Wenn dies durch die vom Landtag ernannte Regierung zu geschehen hat, für deren Stellung es ziemlich gleichgültig ist, ob sie vom Landtage oder vom Staatshaupt bestellt wird, da sie doch das Vertrauen der Volksvertretung besitzen muß, sie ja auch jetzt in den Ländern ohnehin von derselben bestellt wird, so dürfte damit der Gefahr, daß das Staatshaupt versuchen könnte, ohne Parlament und dadurch absolut zu regieren, vorgebeugt sein.

Ein Recht zur Auflösung des Landtages durch das Volk über Volksbegehren und Volksentscheid ist einem solchen durch einen Präsidenten nicht gleichwertig wegen der Schwierigkeiten seiner Anwendung, welche noch mit der Größe eines Landes wachsen. Es fehlt diesem Mittel die nötige Stoßkraft. Gibt man aber einer Landtagsminderheit ein Recht zur Initiative, den Volksentscheid darüber herbeizuführen, ob der Landtag aufgelöst werden soll oder nicht, so besteht die Gefahr, daß sie mehr durch Parteiinteressen als durch sachliche Erwägungen geleitet, von dieser Waffe Gebrauch macht, und dadurch eine ruhige Arbeit des Landtages, die zum Wohle des Ganzen unbedingt erforderlich ist, oft hindern wird.

Die Forderung, daß auch in den Ländern ein Staatshaupt zu bestellen sei, ist von verschiedenen Seiten erhoben worden, so von Ritter[2]) und Schelcher[3]), der darauf noch besonders hinweist, daß das Staatshaupt dem Landtage gegenüber nicht verantwortlich sein müßte, außer, wenn es die Verfassung verletzte; während Ritter betont, daß bei Vorhandensein eines Staatspräsidenten das Volk die

[1]) S. Koellreutter, Das parlam. System, S. 4.
[2]) Ritter, a. a. O., S. 35 ff.
[3]) Schelcher, im Jb. d. R., Bd. 10, S. 295.

Gewißheit habe, daß es im Staate dann wenigstens eine Persönlichkeit gibt, die den Übergriffen des Parlamentes entgegentreten könne, und daß ein unparteiischer Präsident mehr das Vertrauen der Minderheit genießen wird als ein Parteiminister.

Schelcher und auch Ritter fordern daneben die Einführung des Zweikammersystems. Die Einführung desselben würde dazu dienen, die Gefahr eines Parlamentsabsolutismus abzuschwächen. Man hat es in die neuen Landesverfassungen nicht eingeführt, bezw. nicht übernommen, weil die Ersten Kammern aus den standesbevorrechtigten Personen gebildet wurden. Auch glaubte man, daß die Souveränität des Volkes besser gewahrt würde, wenn die gesetzgebende Gewalt von nur einer Kammer ausgeübt werde.

Der Unterschied der Stände sollte mit Einführung der Demokratie in Deutschland beseitigt werden. Ausdrücklich sagt Artikel 109, Abs. 3 R. V., daß öffentlich-rechtliche Vorrechte oder Nachteile der Geburt oder des Standes aufzuheben sind. Daher ist die Berufung einer Ersten Kammer aus Geburts- und Standesbevorrechtigten heute nicht mehr möglich, und es fragt sich, was an die Stelle setzen. Es sind Vorschläge gemacht worden, die Erste Kammer zu einer Vertretung der Berufskörperschaften oder auch der Kommunalverbände zu machen[1]). Bornhak[2]) meint, daß durch nur eine Kammer keine befriedigende Vertretung der wirtschaftlichen Interessen gegeben sei. Er will aber auch der Regierung einen Einfluß auf die Bildung einer Ersten Kammer durch die Ernennung einer bestimmten Anzahl Mitglieder sichern.

Es müßte Aufgabe einer Ersten Kammer sein, neben der aus allgemeinen Wahlen hervorgegangenen Zweiten Kammer, innerhalb der Gesetzgebung das retardierende Element zu bilden. Um das aber sein zu können, und um eine gründliche Durcharbeitung der zu erlassenden Gesetze zu ermöglichen, müßte, um dafür eine Gewähr zu schaffen, die Befähigung zur Mitgliedschaft von bestimmten Voraussetzungen abhängig gemacht werden, vielleicht von der Vorbildung oder einer bestimmten hervorragenden Stellung der Mitglieder innerhalb ihres Berufskreises. Das würde dem Prinzip der Volkssouveränität nicht widersprechen, da in einem Volksstaate das Schwergewicht stets bei der Zweiten Kammer liegen müßte, wie auch immer eine Erste Kammer zusammengesetzt würde.

Da die Erste Kammer die Legislative mit ausmacht, so ist ihre Schaffung allein nicht genügend, das Gleichgewicht zwischen den Gewalten in den deutschen Ländern herzustellen. Um das zu erreichen,

1) So Schelcher, i. Jb. d. R., Bd. 10, S. 295.
2) Bornhak, a. a. O., S. 29.

ist die Stellung der Regierungen so zu stärken, daß sie zu einem selbständigen, kräftigen Handeln befähigt werden. Es ist deshalb erforderlich, an ihre Spitze ein Staatsoberhaupt zu stellen.

In den deutschen Landesverfassungen ist das Prinzip der Gewaltenbalanzierung arg vernachlässigt, wenn auch die den Regierungen gegebenen selbständigen Funktionen darauf hindeuten, daß es berücksichtigt werden sollte. Wenn dauernde Mißstände noch nicht eingetreten sind, so dürfte das zum Teil darin seinen Grund haben, daß die Länder sich nicht selbständig gegenüber fremden Staaten zu behaupten haben, sondern im Schutze des Reiches dahinleben.

Zur Sicherung einer gedeihlichen Fortentwicklung der Länder und damit auch des deutschen Reiches ist es erforderlich, daß die Gefahr eines Parlamentsabsolutismus verfassungsmäßig unmöglich gemacht wird. Die in den Verfassungen gegebenen Hemmungen der gesetzgebenden Körperschaften genügen nicht; genügen können sie nur, wenn sie so gestaltet werden, daß sie geeignet sind, auch wirklich ausgleichend zu wirken.

Gedruckt in der
Hofbuchdruckerei H. M. Hauschild
Bremen